

PREUGOVOR ALARM IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24



Urednik:
Milan Aleksić

Beograd, april 2017. godine



Projekat finansira
Evropska unija

PREUGOVOR ALARM IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

Urednik:
Milan Aleksić

Beograd, april 2017. godine

PREUGOVOR ALARM: IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
www.bezbednost.org

Urednik

Milan Aleksić

Autori

Milan Aleksić, Bojan Elek, Branko Čečen, Gordana Grujičić, Isidora Stakić,
Ivana Radović, Katarina Ivanović, Nemanja Nenadić, Predrag Petrović,
Saša Đorđević, Sofija Mandić, Tanja Ignjatović, Vanja Macanović

Prevod i lektura:

Alisa Koljenšić Radić

Dizajn

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Tiraž: 200

ISBN 978-86-6237-069-3

CIP – Каталогizacija u publikaciji -
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

341.217.02(4-672EU:497.11)

340.137(4-672EU:497.11)

341.231.14(497.11)

PREUGOVOR Alarm : izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 / [autori Milan Aleksić ... [et al.] ;
urednik Milan Aleksić. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017 (Beograd : Unagraf). - 44 str. ; 30 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-069-3

1. Алексић, Милан, 1982- [аутор] [уредник]

а) Европска унија - Придруживање - Србија б) Право - Хармонизација - Европска унија - Србија с) Људска права -
Међународна заштита - Србија COBISS.SR-ID 234643468



Izradu ove publikacije pomogla je Evropska unija. Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost koalicije prEUgovor i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije.

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor (*eng. prEUunup*) je prva koalicija organizacija civilnog društva koja je osnovana radi praćenja realizacije politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) pravnih tekovina Evropske unije. Koalicija se sastoji od sedam organizacija civilnog društva sa iskustvom u tematskim oblastima koje obuhvataju ta dva poglavlja, i formirana je 2013. godine sa zadatkom da predlaže mere za podsticanje unapređivanja oblasti koje su relevantne za pregovarački proces. Cilj joj je da pomogne da se proces pridruživanja Evropskoj uniji iskoristi za postizanje bitnog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

www.prEUgovor.org
www.facebook.com/prEUgovor
www.twitter.com/prEUgovor

Organizacije-članice prEUgovora su:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)
www.astra.rs

Autonomni ženski centar
www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)
www.bezbednost.org

Centar za primenjene evropske studije (CPES)
www.cpes.org.rs

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)
www.cins.org.rs

Grupa 484
www.grupa484.org.rs

Transparentnost Srbija (TS)
www.transparentnost.org.rs

Sadržaj

Uvod	5
1. POLITIČKI KRITERIJUMI	7
1.1. Demokracija – Predsednički izbori.....	7
1.2. Normalizacija odnosa između Srbije i Kosova	8
1.3. Anti-diskriminaciona politika i ravnopravnost polova	9
2. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA.....	12
2.1. Pravosuđe	12
2.1.1. Nepriistrasnost i odgovornost	12
2.1.2. Profesionalnost/stručnost/efikasnost.....	13
2.1.3. Ratni zločini	14
2.2. Borba protiv korupcije.....	15
2.2.1. Strateški planovi	15
2.2.2. Prioriteti Vlade i njihovo sprovođenje	16
2.2.3. Rad Parlamenta	16
2.2.4. Nerealizovane mere iz akcionih planova.....	18
2.2.5. Anti-koruptivna politika u policiji.....	25
2.3. Osnovna prava	27
2.3.1. Zaštita podataka o ličnosti	27
2.3.2. Pristup informacijama od javnog značaja	27
2.3.3. Princip nediskriminacije i društveni položaj ranjivih grupa	28
2.3.4. Prava deteta.....	30
2.3.5. Jačanje proceduralne zaštite u skladu sa standarima Evropske unije	31
3. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	33
3.1. Migracije i azil	33
3.2. Borba protiv organizovanog kriminala	35
3.2.1. Reforma policije.....	35
3.2.2. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima	37
3.3. Borba protiv terorizma	40
3.3.1. Glavni nedostaci nacrta Nacionalne strategije i Akcionog plana za prevenciju i borbu protiv terorizma.....	41

Uvod

Pregovarački proces između Srbije i Evropske unije ulazi u svoju četvrtu godinu, dok se prva godina pregovaranja o poglavljima 23 i 24 bliži kraju. Srbija je do sada uspjela da otvori 8 od 35 pregovaračkih poglavlja – a neka od njih u proteklih šest meseci. Poglavlja 5 – Javne nabavke i 25 – Nauka i istraživanje otvorena su 13. decembra 2016. godine, dok su pregovori o poglavljima 20 – Preduzetništvo i industrijska politika i 26 – Obrazovanje i kultura, otvoreni 27. februara 2017. godine. Iako se očekivalo da će Poglavlje 26 biti otvoreno zajedno sa poglavljima 5 i 25, njegovo otvaranje je moralo da bude odloženo zbog zahteva Hrvatske vezanih za zaštitu hrvatske nacionalne manjine u Srbiji. Kako je ovaj problem – obezbeđivanje udžbenika za učenike hrvatske narodnosti – rešen početkom 2017. godine, Hrvatska je povukla svoje rezerve i dala saglasnost za otvaranje Poglavlja 26. Pa ipak, s obzirom na to da se ovo pitanje tiče i Poglavlja 23 (prava manjina), ono će takođe biti praćeno i unutar ovog poglavlja.

Što se tiče poglavlja 23 i 24, koja su otvorena u julu 2016. godine, Vlada Republike Srbije usvojila je dva akciona plana koji sadrže mere, aktivnosti i vremenske okvire za neophodne reforme u oblastima koje pokrivaju ova dva poglavlja. Saveti koji su odgovorni za sprovođenje Akcionih planova za poglavlja 23 i 24 početkom 2017. godine su objavili dva polugodišnja izveštaja koja se odnose na period od otvaranja poglavlja do kraja 2016. godine. Prema podacima Ministarstva pravde, Srbija je realizovala 71% aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23 koje su bile planirane za 2016. godinu (sa najviše uspeha u oblasti osnovnih ljudskih prava – 89%), dok je prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova (zaduženog za sprovođenje reformi u poglavlju 24) uspešno sprovedena samo jedna trećina aktivnosti predviđenih za 2016. godinu (37%). Međutim, država o mnogim aktivnostima koje se navode u ova dva plana uopšte nije izvestila, ostavljajući polja koja su bila predviđena za procenu učinka praznim.¹

Koalicija prEUgovor je identifikovala nekoliko prepreka u svom nezavisnom praćenju napretka u poglavljima 23 i 24, od kojih su neki: nedozvoljen/ograničen pristup određenim dokumentima koje je Vlada donela u vezi sa procesom pregovora, slabi institucionalni mehanizmi za procenu efekata realizovanih aktivnosti, i loše izveštavanje o primeni Akcionog plana jer izveštaji ne sadrže potpune podatke. Prvenstveno radi boljeg praćenja mera i aktivnosti navedenih u Akcionim planovima za poglavlja 23 i 24, koja su za koaliciju od posebnog značaja, prEUgovor je 6. marta 2017. godine održao sastanak sa Pregovaračkim timom, na kome je dogovoreno da koalicija dostavi spisak pitanja u vezi sa oblastima/aktivnostima za koje nije uspjela da dobije potrebne informacije, a da Pregovarački tim pokuša da ih pribavi. Sastanak je delovao i kao dobra prilika da se generalno unapredi saradnja između civilnog društva i državnih organa, posebno u pogledu pregovaračkog procesa. U skladu sa dogovorom, prEUgovor je Pregovaračkom timu 16. marta 2017. godine dostavio spisak pitanja. Zatražene informacije se u najvećoj meri odnose na efekte realizovanih aktivnosti iz Akcionog plana. Međutim, u toku pisanja ovog izveštaja, prEUgovor nije dobio odgovor Pregovaračkog tima. Spisak pitanja sa zatraženim informacijama može se naći na internet stranici prEUgovora.²

Najznačajniji politički događaj tokom ovog izveštajnog perioda bili su izbori za novog predsednika Republike Srbije. Oni su održani 2. aprila 2017. godine i na njima je učestvovalo jedanaest kandidata. Na izborima je, sa 55% glasova, pobedio aktuelni premijer Srbije Aleksandar Vučić, ostavivši drugoplasiranog Sašu Jankovića (16%), ranijeg ombudsmana,³ daleko iza sebe. Iako Republička izborna komisija nije prijavila nikakve bitnije nepravilnosti, vezane za izbornu kampanju i sam tok glasanja, većina kandidata se ipak žalila na neregularnosti u vezi sa sprovođenjem izbora, na nejednak tretman od strane medija (pa čak i na potpunu medijsku blokadu), kršenje zakona od strane kandidata vladajuće stranke (koji je učestvovao u kampanji zadržavši se na funkciji

1 Izrada ovog izveštaja završena je pre nego što je Ministarstvo pravde objavilo Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 za prvo tromesečje 2017. godine. Izveštaj je dostupan na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/15471/izvestaj-br-12017-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

2 Spisak pitanja je dostupan na: <http://preugovor.org/Vesti/1353/Podatke-o-napretku-pregovora-sa-EU-uciniti.shtml>

3 Narodna skupština nije Sašu Jankovića razrešila sa mesta Ombudsmana. On je podneo ostavku 7. februara 2017. godine, na kraju svog drugog mandata, kako bi učestvovao u predsedničkim izborima.

premijera), prikupljanje „sigurnih glasova“, kupovinu glasova, itd. Po završetku izbora u nekoliko većih gradova Srbije izbili su protesti; organizovali su ih studenti i oni u vreme pisanja ovog izveštaja još uvek traju. Iako može da deluje kao da su izbori bili okidač za „Proteste protiv diktature“, njih je zapravo izazvala sveukupna politička i ekonomska situacija u zemlji.⁴ Posledica ovih izbora je to što je u rukama jednog čoveka sada koncentrisana još veća moć, jer Aleksandar Vučić je trenutno vršilac dužnosti premijera, izabrani predsednik, lider najjače političke stranke u državi – Srpske napredne stranke (SNS) – i koordinator službi bezbednosti.

Iako zvaničnici Vlade često tvrde da je tempo Srbije u pogledu procesa pristupanja EU dobar, kada je u pitanju realizacija Akcionih planova za poglavlja 23 i 24, ali i uopšte gledano, u odnosu na poštovanje demokratskih vrednosti i vladavine prava – svakodnevni događaji ne potkrepljuju ove tvrdnje. Realizacija mnogih predviđenih mera je odložena, dok za one koje su realizovane nema jasnih i čvrstih dokaza da su dovele do očekivanih promena. Osim toga, treba naglasiti da Skupština odugovlači sa usvajanjem izveštaja nezavisnih državnih tela i da institucije sve slabije reaguju na tvrdnje koje se navode u tim izveštajima. Mnogi dugogodišnji, politički i ekonomski važni slučajevi (većina od 24 dobro poznata i kontroverzna slučaja korupcije) još uvek nisu rešeni. Uprkos pritisku javnosti i više protesta građana organizovanih tokom 2016. i 2017. godine, slučaj Savamala⁵ još uvek nije rešen iako je od samog događaja prošlo godinu dana i bez obzira na to što je čak i sam premijer rekao da su vinovnici dobro poznati te da se radi o nebitnom događaju. Istovremeno, čini se da Evropska unija ne pokazuje preteranu zainteresovanost za slab učinak institucija, povećanje političkog pritiska na pravosuđe i jačanje kontrole nad medijima.

Ovaj izveštaj prEUgovora sadrži nalaze iz oblasti koje su od posebnog značaja za organizacije – članice koalicije, i koje su u prethodnom periodu bile praćene. One, između ostalog, uključuju proces normalizacije između Beograda i Prištine, rodnu ravnopravnost (politički kriterijumi), borbu protiv korupcije, prava deteta (Poglavlje 23), politiku vezanu za migracije i borbu protiv terorizma (Poglavlje 24). Na kraju svakog dela izveštaja date su preporuke za unapređenje uočenih praznina i nedostataka. Međutim, s obzirom na to da su mnogi nalazi iz ovog izveštaja prEUgovora jednaki onima iz prethodnog (objavljenog u oktobru 2016. godine), i mnoge preporuke ostale su u osnovi iste. Bez obzira na određene pozitivne pomake (koji su takođe navedeni u izveštaju), ukupna ocena stanja u oblastima koje su praćene, a vezane za poglavlja 23 i 24 i sprovođenje mera predviđenih pripadajućim akcionim planovima, negativna je. To znači da Srbija u izveštajnom periodu nije sprovela reforme u poglavljima 23 i 24 na zadovoljavajući način, te da je u nastupajućem periodu potrebno preduzeti dodatne napore kako bi se sprečilo pogoršanje situacije.

4 Neki od zahteva demonstranata su: razrešenje predsednice Narodne skupštine, članova Republičke izborne komisije, direktora Radio-televizije Srbije, itd.

5 Slučaj Savamala (rušenje nekoliko objekata u toku noći 24. aprila 2016. godine uz učešće nekoliko maskiranih lica i bez reakcije policije, a potom i spora i slaba reakcija pravosuđa) ostaje paradigma poljuljane vladavine prava u Srbiji.

1. POLITIČKI KRITERIJUMI

1.1. Demokratija – Predsednički izbori

Posebno u periodu od januara 2017. godine, u žiži su bile diskusije i razmatranja u vezi sa predsedničkim izborima. Borba protiv korupcije i vladavina prava bila su pitanja kojima su se bavili opozicioni kandidati, dok su za kandidata vladajuće stranke prioritet bile druge stvari (npr. politička stabilnost, međunarodni odnosi i ekonomski napredak).⁶ Kampanju su obeležile ozbiljne sumnje u kupovinu glasova, zloupotrebu vlasti, vršenje pritiska na birače prikupljanjem „kapilarnih“ i „sigurnih“ glasova, humanitarne akcije vladajućih stranaka, kao i druge potencijalne nepravilnosti koje tužilaštvo, međutim, nije istraživalo. Tužilaštvo nije reagovalo čak ni kada su supruga jednog kandidata, i brat drugog, bili direktno optuženi za ozbiljna krivična dela. S druge strane, Specijalni tužilac za organizovani kriminal je za manje od 48 sati odbacio krivičnu prijavu koju je kandidat opozicije podneo protiv kandidata vladajuće stranke.

Regulatorno telo za elektronske medije (REM) i Agencija za borbu protiv korupcije pratili su izbore sa ograničenim kapacitetima. REM je čak otvoreno izjavio da neće reagovati po službenoj dužnosti i iskoristio je svoja ovlašćenja samo u dva navrata, kada je zabranio određene TV spotove zbog njihove neusklađenosti s opštim Zakonom o pravilima oglašavanja. Međutim, nije komentarisao ogromne razlike u medijskom tretmanu kandidata, prenose skupova vladajućih stranaka i ogromnu prisutnost kandidata vladajuće stranke, u svojstvu premijera, u *‘talk show’* programima koji nemaju političku sadržinu. Time su ponovo na videlo izašli nepostojanje sveobuhvatne regulative vezane za političko oglašavanje, nedovoljna nezavisnost REM-a i poslušnost medija.

Agencija za borbu protiv korupcije je ponovila neka od svojih opštih upozorenja iz prethodnih godina, ali nije reagovala ni u jednoj konkretnoj situaciji tokom trajanja kampanje. Parlament ponovo nije formirao Nadzorni odbor i sam je sebe suspendovao tokom trajanja kampanje, čime su dodatno ograničeni i onako slabi mehanizmi odgovornosti izvršne vlasti. Osim toga, Republička izborna komisija je počela da radi sa dvotrećinskom većinom članova koalicije jednog kandidata, čime su prekršena izborna pravila, a donela je i nekoliko problematičnih odluka (glasanje na Kosovu, odredba koja omogućava prihvatanje izveštaja koji sadrže greške). Stoga, jedino u čemu je od izbora 2016. godine primećen određeni napredak je izostanak ozbiljnijih problema sa falsifikovanjem potpisa podrške (s tim što je, zbog nedostatka vremena, bilo izvesnih problema sa dostupnošću notara, neophodnih za prikupljanje potpisa).

Zloupotreba promotivnih sredstava od strane funkcionera je česta pojava koja potvrđuje postojanje ozbiljne rupe u zakonu koju je misija ODIHR već utvrdila 2016. godine. U takvim slučajevima je izostala reakcija čak i kada je bilo jasno da je došlo do kršenja važećih zakona (kao npr. kada su ministri koristili službena vozila za odlazak na događaje pružanja podrške predsedničkom kandidatu/premijeru Aleksandru Vučiću). Još jedna rupa u zakonu koja je postala jasno vidljiva tokom kampanje je potpuno odsustvo pravila za finansiranje „kampanje pre same kampanje“, što je praktikovao naročito kandidat Vuk Jeremić.⁷

6 Međutim, obećao je da će „nastaviti borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije“, da će se „uspostaviti model rada policije koji će se rukovoditi obavještajnim podacima, a rekao je i da će biti pripremljen strateški pregled za Procenu pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA). U cilju suprotstavljanja korupciji biće ojačani kapaciteti potrebni za sprovođenje istraga, kao i mehanizam interne kontrole u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova“. Nijedna od ovih aktivnosti ne spada u oblast delovanja predsednika države.

7 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Sta_institucije_nisu_uradile_u_vezi_sa_izborima_i_kampanjom.pdf i <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/konferencije/9071-izbori2017-funkcionerska-kampanja-mediji-drzavni-organi>

1.2. Normalizacija odnosa između Srbije i Kosova

Tokom izveštajnog perioda došlo je do nekoliko incidenata koji su izazvali zastoj u procesu normalizacije.

Prvo, 5. januara 2017. godine bivši premijer Kosova Ramuš Haradinaj je uhapšen u Francuskoj po osnovu poternice koju je Republika Srbija za njim raspisala zbog navodnih ratnih zločina. Haradinaj je prethodno dva puta oslobođen pred Međunarodnim krivičnim sudom pravde. Kosovske vlasti su izjavile da je hapšenje neprihvatljivo i politički motivisano, dok su srpski zvaničnici insistirali na tome da će Srbija tražiti njegovo izručenje. Hapšenje je podiglo tenzije između Srbije i Kosova, jer obe strane tvrde da budućnost međusobnih odnosa i dijaloga zavisi od slučaja Haradinaj. Potpuno suprotni zahtevi dve strane čine kompromis gotovo nemogućim, što predstavlja pretnju procesu normalizacije.

Drugo, 14. januara 2017. godine iz Beograda je ka severnoj Kosovskoj Mitrovici krenuo voz – prvi posle 18 godina koji je trebalo da vozi na toj liniji (linija između Kraljeva u centralnoj Srbiji i Zvečana na severu Kosova radi već godinama ali je sada produžena). Voz je ofarban u boje srpske zastave i na njemu je, na dvadeset jednom jeziku, uključujući i albanski, bilo napisano „Kosovo je Srbija“. Na kraju voz nije ni ušao na Kosovo jer ga je premijer Srbije Aleksandar Vučić zaustavio u Raški (gradu koji se nalazi neposredno pred /administrativnom/ granicom), tvrdeći da su kosovski Albanci pokušali da miniraju prugu i optužujući kosovske vlasti za slanje specijalnih jedinica u oklopnim vozilima na severno Kosovo sa ciljem izazivanja sukoba. Kosovska policija je snažno negirala navode da je pruga minirana. Kosovske vlasti su ispisan voz shvatile kao jasnu političku provokaciju osmišljenu od strane Vlade Srbije, a u suprotnosti sa duhom procesa normalizacije. Incident je praćen eskalacijom oštrem nacionalističke retorike i samo-viktimizacije. Vreme samog incidenta – nekoliko meseci pre predsedničkih izbora u Srbiji – sugeriše da mu je svrha verovatno bila zadobijanje podrške nacionalistički ostrašćenog dela srpskog biračkog tela.

Ipak, nakon „incidenta sa vozom“ Beograd i Priština su se dogovorili da nastave sa sastancima na visokom nivou u okviru dijaloga u kome je posredovala Evropska unija, tako da je sledeći sastanak održan 1. februara 2017. godine. Završen je bez izjava za javnost o temama o kojima se govorilo, što ukazuje na to da su zategnuti odnosi sprečili strane da postignu bilo kakav dogovor. Međutim, samo nekoliko dana nakon ove runde dijaloga, srpska i albanska strana su se složile da sruše betonski zid u severnoj Kosovskoj Mitrovici na obali Ibra, izgrađen samo mesec dana ranije. Vlasti u Prištini su zid smatrale pokušajem Srba da očuvaju podelu između južnog i severnog dela Kosova, dok je srpska strana insistirala na tome da se radi o isključivo komunalnom pitanju bez ikakvog političkog značaja. Šefica Kancelarija EU na Kosovu/specijalni predstavnik EU Natalija Apostolova je rušenje zida videla kao „izuzetno dobar znak koji pokazuje da, kada postoji politička volja, strane mogu da postignu dogovor.“⁸

Povećanje napetosti između Beograda i Prištine isprovocirali su i Zakon o Trepči (veoma bitan za zajednicu kosovskih Srba), koji je Skupština Kosova usvojila u oktobru 2016. godine, kao i odluka Vlade Kosova iz marta 2017. godine da svu nepokretnu imovinu na svojoj teritoriji (prethodno registrovanu kao jugoslovensku i srpsku) upiše na sopstveno ime. U isto vreme, kao rezultat procesa u Briselu, Kosovo je dobilo međunarodni telefonski broj (+383), koji je počeo da radi u decembru 2016. Sa druge strane, na formiranje Zajednice/Asocijacije srpskih opština i dalje se čeka, iako je prvi sporazum o ovome postignut još 2013. godine. Kosovske vlasti nastavile su da odlažu izradu statuta ovog entiteta, što je dovelo do toga da srpski predstavnici u kosovskim institucijama krajem 2016. napuste svoje pozicije na nekoliko meseci. Takođe, predsednik Kosova je marta 2017. godine pokušao da dobije podršku za zakon o transformaciji bezbednosnih snaga Kosova (kojim bi se ove snage pretvorile u vojsku); iako ovo nije prihvaćeno od strane kosovskih Srba, ali jednako ni od međunarodnih organa, kosovske vlasti su Beograd ponovo označile kao glavnog izazivača problema i prepreku za razvoj svoje zemlje.

8 <http://www.dw.com/en/serb-bulldozers-demolish-wall-in-kosvos-divided-city/a-37421662>

Treba napomenuti i to da, prema anketi javnog mnjenja koju je BCBP na reprezentativnom uzorku sproveo u januaru 2017. godine, jedna trećina građana Srbije (33,5%) smatra da dijalog između Beograda i Prištine treba da se nastavi bez obzira na pritisak EU, dok samo jedan od deset ispitanika (9%) smatra da dijalog treba prekinuti. Sa druge strane, samo 7,7% građana Srbije doživljava priznanje nezavisnosti Kosova kao prihvatljivo, i to samo ako će ono doprineti stabilnosti i prosperitetu regiona. Više od četvrtine ispitanika (26,8%) smatra da je dijalog koristan i Srbiji i i Kosovu, dok dva puta manji broj njih (13,6%) smatra da će i Kosovo i Srbija njime izgubiti. Sve to daje razlog za blagi optimizam. Međutim, činjenica da su mladi u Srbiji više protiv dijaloga nego što je to populacija u celini ukazuje na mogućnost da dođe do porasta nacionalizma i mogućeg pogoršanja odnosa Beograda i Prištine.

PREPORUKE:

- Sve strane treba da prestanu sa manipulisanjem nacionalističkom retorikom, kao i sa korišćenjem pitanja Kosova za postizanje unutrašnjih/izbornih političkih poena u Srbiji;
- Vlada mora da obezbedi punu transparentnost dijaloga u Briselu i proces sprovođenja postignutih sporazuma.

1.3. Anti-diskriminaciona politika i ravnopravnost polova

Realizacija aktivnosti u ovoj oblasti je ocenjena kao odlična, iako do poboljšanja stvarnog stanja zapravo nije došlo. Realizovana je samo polovina mera navedenih u Akcionom planu (AP) za sprovođenje Strategije za prevenciju i zaštitu od diskriminacije. Još nije usvojen novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Nema izveštaja o realizaciji mera iz Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost i Akcionog plana za njeno sprovođenje u 2016. godini. Još uvek nije usvojen Nacionalni akcioni plan za primenu rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1325 – Žene, mir i bezbednost u Srbiji za period 2016–2020.

Iako se u postojećim izveštajima⁹ Saveta za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 (u daljem tekstu: Savet) navodi da je najveći broj planiranih aktivnosti u oblasti **antidiskriminacione politike i rodne ravnopravnosti** (preporuka 3.6.1) „u potpunosti realizovan“ ili se „uspešno realizuje“, naše je mišljenje da **stvarna situacija ne odgovara datoj proceni**. Većina planiranih aktivnosti se odnosi na izradu analiza, pripremu i donošenja zakona, strategija i akcionih planova, uspostavljanje mehanizama ili jačanje kapaciteta i sprovođenje obuka, a vrlo retko na „punu primenu“ relevantnih politika i zakona. Ovo svakako doprinosi postizanju rezultata, ali nam ništa ne govori o stvarnim promenama.

Pregled ocena koje je Savet dao o ispunjenosti planiranih aktivnosti u ovoj oblasti (preporuka 3.6.1) ukazuje na to da je, od 22 aktivnosti čija se realizacija odvijala u vreme izveštavanja, skoro jedna trećina (27,3%) „u potpunosti realizovana“, da je jedna desetina (9%) „gotovo potpuno realizovana“, a da se nešto više od polovine aktivnosti (54,5%) „uspešno realizuje“. To znači da je uspeh u realizaciji planiranih aktivnosti odličan, jer je čak 91% aktivnosti uspešno završeno ili se uspešno realizuje.

Međutim, ako se analizira sadržaj izveštaja, jasno je da Savet **olako i neosnovano daje ocene**. Sadržaj izveštaja nedvosmisleno potvrđuje da je „u potpunosti sprovedeno“ 18,2% aktivnosti, da je 9% „gotovo potpuno sprovedeno“, a „uspešno se realizuje“ tek 18,2% aktivnosti. Drugim rečima, uspešnost realizacije planiranih aktivnosti je **prosečna i delimična** – čak 54,5% aktivnosti čija je realizacija ocenjena kao uspešna, zapravo je sprovedena samo delimično.

⁹ *Izveštaj 1-2/2016* – dostupan na adresi: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/13178/izvestaj-br-1-22016-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php> *Izveštaj 3/2016* – dostupan na adresi: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/14618/izvestaj-br-42016-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php> *Izveštaj 4/2016* – dostupan na adresi: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/14618/izvestaj-br-42016-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

Izveštaji o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije za prevenciju i zaštitu od diskriminacije¹⁰ jasno potvrđuju da relevantni nosioci aktivnosti uspevaju da ispune tek polovinu planiranih mera i aktivnosti. Iako je procenat neispunjenih obaveza manji u drugom izveštajnom periodu, porastao je procenat nedostajućih podataka (i pored toga što je unapređen sistem za prikupljanje podataka). Kako je Akcioni plan koncipiran prema merama i aktivnostima, nije moguće pratiti sprovođenje mera i aktivnosti u vezi sa devet ciljnih grupa koje su navedene u Strategiji. Kada su u pitanju mere i aktivnosti koje se odnose na žene, iako ih je bilo teško izdvojiti iz izveštaja, naša analiza je potvrdila da za najveći broj mera nedostaju izveštaji o realizaciji.

Slična situacija je i sa aktivnostima koje se odnose na **uspostavljanje mehanizama od strane Vlade Republike Srbije za sprovođenje svih preporuka Mehanizama Ujedinjenih nacija za zaštitu ljudskih prava** (3.6.1.3). Formalni aspekti¹¹ jesu navedeni, ali **nema podataka** o sadržaju, rezultatima i efektima aktivnosti.¹² Savet za praćenje sprovođenja preporuka Mehanizama UN za zaštitu ljudskih prava ne podnosi izveštaje o svom radu u naznačenom periodu i naznačenim telima.¹³ Srbija je CEDAW Komitetu Ujedinjenih nacija Izveštaj dostavila sa zakašnjenjem od 7 meseci.¹⁴ Izveštaj u senci koji je dostavio Autonomni ženski centar potvrđuje da najveći broj preporuka nije realizovan.¹⁵ Državni izveštaj je razmatran na 65. sednici CEDAW Komiteta:¹⁶ skrenuta je pažnja na kašnjenje, kao i na činjenicu da je sedam preporuka sprovedeno delimično a da jedna nije uopšte, i navedeno je da se od države očekuje da u sledećem periodičnom izveštaju dostavi podatke o daljim postupcima u odnosu na svih osam preporuka koje su od posebnog značaja za Komitet.

Novi **Zakon o rodnoj ravnopravnosti** (3.6.1.8) još nije usvojen, iako je aktivnost ocenjena kao „skoro u potpunosti realizovana“. Na Internet prezentaciji Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost **nema** Nacrta ovog zakona.¹⁷ Ukoliko nakon usklađivanja zakona u nadležnim ministarstvima bude organizovana javna rasprava, usvajanje zakona ne treba očekivati pre sredine 2017. godine.

Iako su nova Nacionalna strategija za ravnopravnost polova 2016-2020 i Akcioni plan za njeno sprovođenje u periodu od 2016. do 2018. godine usvojeni (3.6.1.10), i u izveštaju Saveta se navodi da je sistem za koordinirano praćenje i izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana uspostavljen, na internet prezentaciji Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost **nema izveštaja o realizaciji mera i aktivnosti u 2016. godini**.¹⁸

Nacionalni akcioni plan (NAP) za primenu Rezolucije UN-a 1325 – Žene, mir i bezbednost u Srbiji za period 2016-2020, **još uvek nije usvojen**. Iako su organizacije civilnog društva bile pozvane da dostave svoje predloge na nacrt NAP-a,¹⁹ treba naglasiti da u Radnoj grupi, koja je imala 31 člana,²⁰ nije bilo predstavnica ženskih i mirovnih organizacija, što jasno ukazuje na stav i prema ženskim organizacijama i prema sadržaju samog dokumenta.

10 Prvi izveštaj (iz novembra 2015.) – dostupan na adresi: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/19991> Drugi izveštaj (iz decembra 2016.) – dostupan na adresi: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/19991>

11 Na primer, Odluka o osnivanju Saveta za praćenje sprovođenja preporuka Mehanizama UN za zaštitu ljudskih prava, broj održanih sednica, uspostavljeni mehanizmi i pokazatelji za praćenje, spisak poseta specijalnih izvestitelja UN (2), dokumentacija koja je dostavljena ugovornim telima UN (10), itd.

12 Srbija je odgovorna za praćenje 144 preporuke iz Univerzalnog periodičnog pregleda i 233 preporuke ugovornih tela UN.

13 Savet je dužan da izveštaj o svom radu dostavi nadležnom odboru najmanje jednom u 60 dana, a Vladi najmanje jednom u 90 dana (Odluka o osnivanju Saveta za praćenje sprovođenja preporuka Mehanizama UN za zaštitu ljudskih prava, Službeni glasnik RS br. 140/2014. Dostupno na adresi: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/512d700e-47e5-413b-9ca3-106ae3d40981>). Treća sednica Saveta održana je 28 februara 2017. godine; dostupno na adresi: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/19962>

14 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW%2FC%2FSRB%2FCO%2F2-3%2FAdd.1&Lang=en

15 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=INT%2FCEDAW%2fNGS%2fSRB%2f23731&Lang=en

16 http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_SED_65_25562_E.pdf

17 <https://rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/zakoni> (pristupljeno 1. aprila 2017.)

18 <https://rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine> (pristupljeno 1. aprila 2017.)

19 <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/vest/rezolucija-1325-javni-poziv-za-dostavu-sugestija-na-nacrt-nacionalnog-akcionog-plana.37.html?newsId=724>.

20 Odluka o formiranju Radne grupe za izradu nacionalnog Akcionog plana Republike Srbije za sprovođenje Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1325 – Žene, mir i bezbednost (2016-2020), *Službeni glasnik RS* br. 109/2015, dostupno na adresi: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/18545947-1d0d-4cd4-9757-1c261576cab8>

PREPORUKE:

- Definirati aktivnosti u Poglavlju 23 tako da se odnose na punu primenu a ne samo na usvajanje zakona, strategija i akcionih planova;
- Usvojiti zakone, strateška dokumenata i akcijske planove koji nedostaju i izdvojiti odgovarajuća budžetska sredstva za njihovu realizaciju;
- Definirati jasne i merljive pokazatelje za praćenje i ocenu efekata primene zakona, nacionalnih strategija i akcionih planova;
- Uspostaviti funkcionalne mehanizme za sprovođenje i praćenje sprovođenja politike za borbu protiv diskriminacije i rodne ravnopravnosti, koji omogućavaju horizontalnu i vertikalnu komunikaciju i koordinaciju sa strateškim sektorskim politikama;
- Obezbediti učešće organizacija civilnog društva – a posebno ženskih organizacija – u radnim grupama za izradu zakona, strateških i akcionih planova, uz obavezu izveštavanja o rezultatima procesa konsultacija.

POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

2.1. Pravosuđe

2.1.1. Nepristrasnost i odgovornost

Nakon više od godinu i po dana Ministarstvo pravde je napokon objavilo zapisnike sa sednica Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period mart 2015 – decembar 2016. godine.²¹ Naredni sastanak Komisije je na internet stranici Ministarstva najavljen za 31. mart 2017. godine, ali samo za medije.

Iz onoga što je objavljeno na internet stranici Ministarstva pravde može da se zaključi da Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa sada ima devet radnih grupa (ranije ih je bilo sedam). Zapisnici sa većine sednica ovih radnih grupa su ili zastareli, ili grupe za više od dve godine nisu održale nijedan sastanak.²² Sa izuzetkom udruženja sudija, tužilaca i sudijskih pomoćnika, ni Komisija ni njene radne grupe nisu se uopšte konsultovale sa nevladinim organizacijama. Iz zapisnika sa sednica se jasno vidi da su izveštaje podnosili samo pozvani članovi. Iako je predstavnik Kancelarije za saradnju sa organizacijama civilnog društva član Komisije, nije bilo inicijative da se organizacije civilnog društva (OCD) konsultuju o efektima reforme pravosuđa gledano sa aspekta građana. Komisija je usredsređena isključivo na aspekt koji se odnosi na sudije, tužioce i ostale zaposlene u pravosuđu, i nikada se nije bavila pitanjima koja su bitna za građane, kojima bi isto to pravosuđe zapravo trebalo da služi.

Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 i dalje u svim svojim dostavljenim izveštajima navodi da se aktivnosti od 1.1.7.1. do 1.1.7.4. uspešno sprovode jer je Pregovaračka grupa za poglavlje 23 održavala sastanke u okviru Nacionalnog konventa o EU (NKEU). Kako su ove aktivnosti navedene u delu Akcionog plana za Poglavlje 23 koji nosi naziv "Nepristrasnost i odgovornost pravosuđa," Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 nije objasnio kako su generalne sednice NKEU na temu celokupnog Akcionog plana za to poglavlje imale bilo kakav uticaj na reformu pravosuđa, odnosno na osnovu čega je zaključeno da se aktivnosti uspešno sprovode. Uz to, Savet se nigde nije dodatno pozvao na kvartalne izveštaje o komentarima i sugestijama organizacija civilnog društva u vezi sa definisanjem daljih koraka u procesu reformi (aktivnost 1.1.7.2), osim kada se radi o procesu usvajanja Akcionog plana za Poglavlje 23 koji je okončan u maju 2015. godine. Isti nedostatak odnosi se i na aktivnost 1.1.7.4.

PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da navede izvor za svaku aktivnost za koju smatra da je uspešno ili delimično realizovana;
- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 ne treba da među aktivnosti koje su planirane za oblast „Nepristrasnost i odgovornost sudstva“ uključuje aktivnosti NKEU koje se bave celokupnim Akcionim planom za Poglavlje 23.

²¹ Dostupno samo na srpskom jeziku, na adresi: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5269/dnevni-red-i-zapisnici-.php>

²² Na primer, poslednji zapisnik sa sastanka Radne grupe o izmenama i dopunama Ustava je iz septembra 2014. godine; dostupan samo na srpskom jeziku, na adresi: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>

2.1.2. Profesionalnost/stručnost/efikasnost

Ubrzati izvršenje presuda, posebno u građanskim predmetima

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 navodi da je aktivnost 1.3.6.1. koja se odnosi na izmene i dopune Zakona o parničnom postupku (ZPP) delimično realizovana jer je osnovana Radna grupa zadužena za izradu izmena Zakona o parničnom postupku i angažovan spoljni stručnjak preko JEP projekta. U izveštaju Saveta takođe nije navedena Odluka o formiranju ove Radne grupe, niti datum kada je Radna grupa osnovana, kao ni ko su članovi. Nema ni navođenja izvora o informaciji o JEP projektu u okviru kojeg je angažovan spoljni stručnjak.

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 navodi da se aktivnost 1.3.6.3. uspešno sprovodi jer je novim Zakonom o izvršenju i obezbeđenju, koji je usvojen 18. decembra 2015. i koji je stupio na snagu 1. jula 2016. godine, **broj nerešenih izvršnih predmeta u osnovnim sudovima smanjen za 33%** (sa ukupno **1.464.958** koliko ih je bilo 31. augusta 2016. godine na **1.136.963** koliko ih je bilo 1. decembra 2016. godine, postupak je obustavljen u 305.670 predmeta, dok ih je 7.858 dato u rad izvršiteljima).

Ministarstvo pravde je iznelo ove podatke bez spominjanja člana 547 novog Zakona. Ovaj član je obavezao građane da, dva meseca pre stupanja zakona na snagu, obaveste sud da li žele da se njihovim predmetima izvršenja bavi sud ili izvršitelj. Ako su građani propustili ovaj rok, njihovi izvršni predmeti su automatski obustavljeni. Tako su sudovi u Srbiji, o trošku i na štetu građana, „rešili“ 305.670 (30%) prethodno nerešenih izvršnih predmeta.

U ranijim nacrtima Zakona o izvršenju i obezbeđenju – onim od 11. septembra i 1. novembra 2015. godine – stav 1 člana 547 je glasio drugačije, i u njemu je bilo navedeno da građani nakon stupanja Zakona na snagu imaju 60 dana da obaveste sud. Nije poznato ko je izmenio ovaj član Zakona.

U principu, ovaj član nikada nije trebalo da propisuje obavezu samih građana da obaveštavaju sud, jer većina ne poseduje pravna znanja. Trebalo je propisati obavezu sudova da, pre odbacivanja predmeta, zatraže od građana da se izjasne. **Možemo reći da je najmanje 305.670 građana Srbije – među kojima i deca – pretrpelo direktnu štetu uvođenjem ovog člana.** Oni sada moraju da pokrenu novi postupak izvršenja, iako za to možda nemaju dovoljno finansijskih sredstava, a moguće je da ima i onih koji su izgubili pravo da ponovo pokreću postupak izvršenja zbog nastupanja zastarelosti potraživanja.

Kao rezultat neusvajanja predloženih izmena i komentara Autonomnog ženskog centra na nacrt zakona, koji su se odnosili na unapređenje izvršenja u slučajevima neplaćanja izdržavanja za decu, **novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju sada ima direktan negativan uticaj na decu koja ne primaju izdržavanje.** Kako bi inicirale izvršenje u slučajevima neplaćanja izdržavanja za decu, majke sada prvo moraju da podnesu sudu zahtev za izvršenje, imenuju izvršitelja koji će ga sprovesti, a potom i da plate sudsku taksu i predujme troškove izvršitelju pre početka samog izvršenja. Minimalni troškovi pokretanja postupka izvršenja iznose približno 80 evra.

Podaci pokazuju da je Autonomni ženski centar u 2016. godini pružio besplatnu pravnu pomoć u vidu pisanja Predloga za izvršenje za ukupno 9 korisnica²³ – što je upola manje nego tokom prethodnih godina.²⁴ Smanjenje broja napisanih Predloga za izvršenje direktno je vezano za stupanje na snagu novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju. Tokom 6 meseci primene Zakona u 2016. godini, AŽC je imao samo jednu korisnicu kojoj je napisan Predlog za izvršenje jer je bila u finansijskoj mogućnosti da unapred plati troškove izvršenja. Trenutno AŽC savetuje svoje korisnice da podnose krivične prijave, jer je taj postupak besplatan.²⁵

23 U jednom slučaju radilo se o izvršenju zaštitne mere iseljenja, a u 8 slučajeva o neplaćanju izdržavanja.

24 U 2015. godini: 21 (u jednom slučaju radilo se o izvršenju zaštitne mere iseljenja, a u 20 slučajeva o neplaćanju izdržavanja); u 2014. godini: 25 (u jednom slučaju radilo se o izvršenju zaštitne mere iseljenja, a u 24 slučajeva o neplaćanju izdržavanja); i u 2013. godini: 18 (u dva slučaja se radilo o izvršenju zaštitne mere iseljenja, dok se u 16 slučajeva radilo o neplaćanju izdržavanja).

25 Tokom 2013. godine podnete su 23 takve krivične prijave, tokom 2014. godine – 9, tokom 2015. godine – 16, i tokom 2016. godine – isto 16.

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 je naveo da se aktivnosti 1.3.10.1, 1.3.10.2. i 1.3.10.3. uspešno realizuju jer Komisija za sprovođenje strategije periodično održava sastanke posvećene primeni Zakonika o krivičnom postupku gde nadležne institucije predstavljaju svoje izveštaje. Te institucije su: Republičko javno tužilaštvo, Vrhovni kasacioni sud, Visoki savet sudstva (VSS) i Državno veće tužilaca (DVT), i oni u izveštajima ističu probleme koje identifikuju u toku primene Zakonika o krivičnom postupku.

U Akcionom planu je navedeno (aktivnost 1.3.10.1) da Komisija za nadzor nad sprovođenjem Zakonika o krivičnom postupku podnosi kvartalne i godišnje izveštaje Komisiji za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa, dok nadležne institucije poput Republičkog javnog tužilaštva, Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca nemaju tu obavezu. Isto se odnosi i na aktivnosti 1.3.10.2. i 1.3.10.3.

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 nije objasnio kako je došlo do ove promene i šta se desilo sa Komisijom za nadzor nad sprovođenjem Zakonika o krivičnom postupku koja je formirana 1. novembra 2013. godine. Takođe je izostavljeno da se navede da je ta Komisija podnela samo jedan izveštaj, i to za period od 4. novembra 2013. do 31. januara 2014. godine.²⁶

PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da navede izvore za svaku aktivnost koja se smatra uspešno ili delimično realizovanom;
- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da razmotri one članove novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju koji imaju direktan negativan uticaj na decu koja ne primaju izdržavanje;
- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da objasni zašto umesto Komisije za nadzor nad sprovođenjem Zakonika o krivičnom postupku, nadležne institucije poput Republičkog javnog tužilaštva, Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, sada podnose izveštaje Komisiji za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa, i šta se dogodilo sa Komisijom za nadzor nad sprovođenjem Zakonika o krivičnom postupku.

2.1.3. Ratni zločini

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 navodi da izveštaj podnesen za aktivnost 1.4.4.5. – koja je povezana sa aktivnošću 6.2.11.11. iz Poglavlja 24 – ne sadrži podatke o realizaciji.

PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 treba da navede tačno ime izveštaja određenog ministarstva ili državne institucije koji ne sadrži podatke o realizaciji.

²⁶ Objavljeno 14. Aprila 2014. godine na internet prezentaciji Ministarstva pravde; dostupno samo na srpskom jeziku, na adresi: <http://www.mpravde.gov.rs/obavestjenje/5369/izvestaj-komisije-za-pracjenje-primene-i-sprovođenje-novog-zakonika-o-krivicnom-postupku-o-svom-radu-za-period-od-04112013-godine-do-31012014-godine-sa-zakljucima.php>

2.2. Borba protiv korupcije

Uopšteno gledano, od oktobra 2016. godine došlo je do izvesnog poboljšanja zakonodavnog okvira za borbu protiv korupcije, ali je napredak i dalje daleko od onoga što je bilo planirano za 2016. godinu u strateškim dokumentima i zvaničnom programu Vlade Srbije. Sa druge strane, negativni trendovi iz prethodnog izveštajnog perioda su se, što se tiče primene zakona, nastavili. Takvi trendovi su naročito uočljivi u načinu na koji se Vlada i Parlament odnose prema nezavisnim državnim organima, kada se ne primenjuju domaći propisi za borbu protiv korupcije zbog međudržavnih sporazuma. Nedostatak političke volje je glavni faktor koji sprečava primenu postojećih zakona ili njihovu reformu. Tokom predsedničke kampanje je nekoliko faktora stvorilo okruženje koje je bilo nepovoljno za postizanje ustavne kontrole i ravnoteže, uključujući činjenicu da je premijer vodio kampanju za funkciju Predsednika Republike obavljajući svoju postojeću funkciju u punom kapacitetu, stavljanje naglasaka u porukama kampanje na nacionalno jedinstvo, da nije postojao parlamentarni nadzor i da je nadzor nezavisnih tela i medija bio slab.

2.2.1. Strateški planovi

Sprovođenje Strategije/Akcionog plana za borbu protiv korupcije za period 2013-2018. godine i Akcionog plana za Poglavlje 23 još nije obezbeđeno. Prema podacima vladinog tela zaduženog za praćenje, u drugoj polovini 2016. godine u potpunosti je realizovano samo 52% od aktivnosti planiranih u Akcionom planu za Poglavlje 23. Odsustvo zakonodavne aktivnosti u prvom kvartalu 2017. godine dovelo je do dodatnih odlaganja. Za neke aktivnosti (približno 4%), nije pruženo dovoljno informacija, za 10% je jasno da nisu realizovane, dok su ostale realizovane samo delimično. Osim toga, ocene koje je Vlada dala za nekoliko aktivnosti su pod znakom pitanja (npr. u slučaju aktivnosti 2.1.4.1. koja se odnosi na obavezu izvršne grane vlasti da Parlamentu podnosi izveštaj o preporukama nezavisnih državnih organa). Konačno, čak ni one aktivnosti koje su u potpunosti sprovedene nisu dovele do smanjenja korupcije, niti su njeno suzbijanje učinile efikasnijim.²⁷ Već sada je jasno da Akcioni plan za Poglavlje 23 treba ozbiljno da se poboljša kako bi srpskom društvu doneo konkretne promene u oblasti borbe protiv korupcije.

Međutim, koliko god situacija sa sprovođenjem Akcionog plana za Poglavlje 23 bila loša, ona koja se odnosi na sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije iz 2013. još je gora. Na realizaciju ostatka Strategije za borbu protiv korupcije (dela koji nije uključen u Akcioni plan za Poglavlje 23) obraća se još manje pažnje.²⁸ Prema najnovijem izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije, čak 51% aktivnosti nije moguće oceniti zbog nedostatka informacija, dok je za 31% sasvim jasno da nisu realizovane! Ovakvo stanje je delimično prouzrokovano činjenicom da je Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije bila tretirana kao strateški dokument „drugog reda“ još pre početka pregovora o Poglavlju 23. Drugi razlog je nedostatak efikasnih mehanizama odgovornosti u slučaju nesprovođenja strateških mera – isto ono zbog čega je prethodna antikorupcijska Strategija (2005) pretrpela neuspeh. Konačno, Parlament je jasno pokazao da nema političke volje za sprovođenje Strategije, jer tokom prethodnih godina nije učinio nikakav napor da postupi u skladu sa izveštajima Agencije.

Za praćenje sprovođenja Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije je trenutno zadužena Agencija za borbu protiv korupcije. Nacrt izmena i dopuna zakona koji uređuje rad Agencije predviđa da Agencija treba da proširi okvire svog nadzora tako da oni obuhvate i sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23. Sa usvajanjem izmena i dopuna se, međutim, kasni već više od dve godine (u odnosu na prvobitni Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013). Prema Akcionom planu za Poglavlje 23, izmene i dopune je trebalo da budu usvojene u trećem kvartalu 2016. godine. Međutim, do kraja tog perioda objavljen je samo nacrt koji je otvoren za javnu raspravu. Prema nezvaničnim informacijama, postupak usvajanja zakona čeka imenovanje novog rukovodstva Agencije za borbu protiv korupcije.

27 <http://preugovor.org/Tekstovi/1346/Izvestaj-o-nedelotvornosti-procesa-evropskih.shtml>

28 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/03/Izvestaj-o-sprovođenju-2016-za-net.pdf>

2.2.2. Prioriteti Vlade i njihovo sprovođenje

U planovima koje je iznela Vlada izabrana u avgustu 2016. godine, borba protiv korupcije se nalazila na spisku 10 prioriteta koje je premijer naveo u ekspozeu. On je tada naglasio značaj prijavljivanja većeg broja slučajeva korupcije, ali nije objasnio mere koje bi trebalo da dovedu do tog cilja. Trenutno se više pažnje posvećuje istragama dela finansijskog kriminala i reorganizaciji javnih tužilaštava. Ove mere bi mogle pozitivno da utiču na borbu protiv korupcije, posebno kada se radi o predmetima koji su se neuspešno okončali zbog nedovoljne stručnosti tužilaca. U novembru 2016. godine, Skupština je usvojila set izmena i dopuna zakona kojima se uređuje suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala. Međutim, većina odredbi stupa na snagu tek u martu 2018. godine.²⁹ Ovaj set zakona, koji se oslanja delom na Strategiju istrage u predmetima finansijskog kriminala a delom na strateška dokumenta za borbu protiv korupcije, donosi poboljšanja koja bi mogla da dovedu do efikasnije istrage u predmetima korupcije, bolje specijalizacije tužilaca koji će se baviti sitnom korupcijom, saradnje sa ostalim državnim organima, kao i do mogućnosti osnivanja specijalnih operativnih grupa za pojedine istrage. Mogućnosti potencijalne primene posebnih pravila su široke, s tim da se i dalje ne mogu primeniti na neka koruptivna krivična dela.

Posle premijerove najave Zakona o poretku imovine u avgustu 2016. godine nije bilo nikakvih vidljivih zakonodavnih radnji, kao ni analiza primene sličnih pravnih mehanizama – koji postoje već 14 godina – poput unakrsne provere imovine i prihoda. Podrška koja je bila obećana Agenciji za borbu protiv korupcije i donošenje novog zakona još nisu rezultirali usvajanjem ovih promena niti rešavanjem ostalih problema utvrđenih u izveštajima Agencije. Upravo suprotno, Agencija je značajno oslabljena, i to na nekoliko načina: izborom članice Odbora i direktorke Agencije na mesto sudije Ustavnog suda, neizborom zajedničkog kandidata Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja, kao i kandidata novinarskih udruženja u Odbor Agencije, i na kraju, putem dva neuspela pokušaja da se izabere novi direktor Agencije sa navodno nedovoljnim kvalifikacijama i po partijskoj liniji.³⁰ Ovu odluku su privremeno sprečila dva člana Odbora, uskrativši svoj glas predlogu ostalih četvoro (za izbor je potrebno pet glasova).

2.2.3. Rad Narodne skupštine

Parlament još uvek nije raspravljao o zaključcima svojih odbora u vezi sa godišnjim izveštajima nezavisnih državnih organa za 2014. godinu (uključujući i izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Strategije), a Vlada nije dostavila izveštaj o primeni zaključaka Skupštine u vezi sa izveštajem za 2013. godinu. Izveštaji za 2015. godinu su razmatrani na sednicama odbora krajem septembra 2016. godine. Odbori su doneli zaključke za neke godišnje izveštaje (one koje su podneli Fiskalni savet, Državna revizorska institucija, RATEL i Agencija za energetiku), ali za izveštaje većine nezavisnih nadzornih tela nisu.

Skupština je tokom poslednjih meseci 2016. godine usvojila niz zakona, ali u 2017. godini nije nijedan, zbog odluke predsednice Skupštine da „samo-suspenduje“ njen rad nakon najave predsedničkih izbora. Između ostalog, Skupština je usvojila sledeće akte:

- Izmene i dopune Zakona o sistemu plata u javnom sektoru, kojim je odložena primena novih pravila za različite kategorije zaposlenih, uključujući i lokalnu upravu, policiju i vojsku;
- Izmene i dopune Zakona o javnim medijskim servisima, kojima je mogućnost njihovog finansiranja iz budžeta produžena i na 2017. godinu;
- Izmene i dopune Zakona o uređenju sudova, kojima je ponovo (na godinu dana) odloženo prenošenje ovlašćenja vezanih za sudsku upravu sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva;

29 <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D0%B7-%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8.45.html>

30 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9052-partijska-direktorka>

- Izmene i dopune Zakona o tržištu kapitala su bile opsežne i tiču se preporuka datih nakon skrininga Evropske unije. Zakon uređuje trgovinu povlašćenim informacijama i postupanje po istima, i propisuje sankcije za nezakonito otkrivanje i preporučivanje insajderskih informacija;
- Izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji uvedeno je Ministarstvo finansija kao telo koje je zaduženo za odlučivanje u žalbenom postupku, što je taj postupak učinilo nezavisnijim nego ranije;
- Isto tako, u skladu sa izmenjenim Carinskim zakonom, žalbe se sada podnose spoljnom telu – Ministarstvu finansija;
- Zakon o upravljanju aerodromima, donet je sa ciljem da se omogući koncesija beogradskog aerodroma;
- Zakon o održavanju zgrada;
- Izmene i dopune Zakona o komunalnim delatnostima, sa ciljem uvođenja zaštite od monopola u pojedinim oblastima;
- Izmene i dopune Zakona o javno-privatnom partnerstvu (JPP), koje su pojasnile izvesna sporna pitanja ali se uopšte nisu pozabavile sveobuhvatnim rešavanjem rizika od korupcije, iako je to bilo predviđeno u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije;
- Izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu, kojima je poboljšan tekst odredbi koje se odnose na budžetsko izveštavanje u skladu sa principima programskog budžeta (izveštavanje o postignutim rezultatima), kodifikovane neke dobre prakse vezano za javnost u radu, pojašnjeni određeni aspekti rada budžetske inspekcije, i produžen vremenski period do trenutka zastarevanja kada se radi o prekršajima;
- Izmene i dopune Krivičnog zakonika, kojim je revidirana celokupna glava koja se odnosi na privredni kriminal, uključujući i neka krivična dela koja su relevantna za primanje mita do koga dolazi među akterima u privatnom sektoru. Ovo će, nadamo se, pomoći da se u budućnosti napravi razlika između privrednog kriminala i korupcije. Zvaničnici trenutno još uvek mešaju te dve stvari, predstavljajući istrage u delima privrednog kriminala kao borbu protiv korupcije. Izmene u vezi sa koruptivnim krivičnim delima su neznatne. Ministarstvo pravde, Vlada i Parlament su ponovo propustili priliku da poboljšaju odredbe Krivičnog zakonika koje se odnose baš na samu korupciju (uvođenjem „nezakonitog bogaćenja“, redefinisanjem mita sa ciljem da utiče na postupanje funkcionera i službenika u okviru diskrecionih ovlašćenja, oslobađanjem od odgovornosti davalaca iznuđenog mita koji prijave krivično delo, redefinisanjem zloupotreba u javnim nabavkama, redefinisanjem krivičnih dela vezanih za kupovinu glasova na izborima, nezakonito finansiranje stranaka i lažiranje izveštaja o imovini funkcionera, unošenjem u KZ krivičnih dela vezanih za kršenje Zakona o zaštiti uzbunjivača, itd.);
- U istom paketu izmenjen je i Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela kako bi se omogućila široka primena ovih mera, postupak učinio efikasnijim i olakšalo se upravljanje oduzetom imovinom;
- Izmene i dopune Zakona o uređenju i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije.

Što se tiče rada i zakonodavne funkcije Parlamenta, glavni problemi su sledeći: nije bilo diskusije o potencijalnim rizicima od korupcije i uticajima koje su na borbu protiv korupcije imali zakoni, usled kršenja pravila o javnim raspravama, i odsustva obaveze da se izvrši temeljna analiza tih rizika; i nedovoljne doslednosti zakonodavnog postupka i sistema za planiranje. Agencija za borbu protiv korupcije je nastavila da razrađuje ove rizike na sopstvenu inicijativu, nadajući se da će to poslužiti makar kao podstrek za parlamentarnu i javnu raspravu kako problematične odredbe ne bi bile usvojene. U drugoj polovini 2016. godine podneto je 9 takvih mišljenja, dok ih je u 2017. godini već bilo tri. Još jedan problem predstavlja činjenica da Parlament pokazuje svoju inferiornost u odnosu na Vladu time što odobrava korišćenje hitnog postupka i zajedničku debatu o nespojivim predlozima određenih zakona. Ove dve prakse značajno ograničavaju i vreme za pripremu i vreme za raspravu o predloženim zakonima. Najistaknutiji primer za ovo je rasprava o budžetu za 2017. godinu, kada su poslanici imali manje od dva dana da pročitaju više od hiljadu stranica i pripreme odgovarajuće amandmane.

Skupština svoju funkciju vezanu za imenovanje obavlja selektivno. Dana 27. decembra 2016. godine je imenovala jednog člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, ali nije uspela da glasa po pitanju druge dve nominacije koje čekaju već nekoliko godina, odnosno meseci. Imenovana su i dva člana REM, ali tek pošto su poništeni prethodni predlozi organizacija civilnog društva, koji se nisi dopadali političarima na vlasti. Parlament je, takođe, izabrao članove Komisije za zaštitu konkurencije i Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Zbog nedovoljnih kvalifikacija pojedinih kandidata, kontroverzan je bio i izbor sudija imenovanih u Ustavni sud, a tokom parlamentarnih rasprava je otkriveno i da su izbori sudija i tužilaca od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, u svojim ranijim fazama, bili sporni.

2.2.4. Nerealizovane mere iz akcionih planova

Veliki broj planova, uglavnom onih koji se navode u Akcionom planu za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2013-2018), **ostao je neispunjen**. Iako su rokovi iz Akcionog plana istekli, **Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije** nije poboljšán. Izrada ovog zakona je završena bez potpunog konsenzusa unutar radne grupe, a Ministarstvo pravde je 1. oktobra 2016. godine objavilo nacrt za potrebe javne rasprave. Iako znatno bolji od trenutno važećeg zakona, on i dalje mnoga pitanja ostavlja otvorenim, kao što su npr. status savetnika najviših funkcionera, obim kontrole izveštaja o imovini koje treba da obavi Agencija, kao i potrebu da se obezbedi jasnije razgraničenje između javne i političke funkcije. Nije bilo pokušaja da se izmeni i dopuni **Zakon o finansiranju političkih aktivnosti**, iako je to bilo predviđeno Akcionim planom. Nema nikakvih podataka o razmatranju preporuka TAIEX eksperta iz septembra 2016. godine,³¹ niti o bilo kom drugom pokušaju da se zakonodavstvo unapredi. Nije bilo ni nastojanja da se reše problemi navedeni u izveštaju misije ODIHR za 2016. godinu. Što se tiče **Zakona o lobiranju**, čije usvajanje je takođe bilo planirano, nije objavljen čak ni nacrt. Nema nikakvih podataka o bilo kakvim aktivnostima u toj oblasti, uprkos činjenici da je rok za primenu preporuka iz Četvrtog kruga evaluacije GRECO, koja se bavi takođe ovim pitanjem, istekao 31. decembra 2016. godine.³² Nije bilo napretka u vezi sa **zakonodavnim postupkom** i radom Vlade i Narodne skupštine, ali se trenutno razmatraju nacrti izmena i dopuna Zakona o državnoj upravi koji se tiču javne rasprave. Nije bilo napretka ni u vezi sa dugo očekivanim izmenama i dopunama **Zakona o slobodnom pristupu informacijama**.

Kada Agencija za borbu protiv korupcije svoje sumnje u postojanje korupcije i kršenje zakona preda pravosuđu, ona ne zna da li će i kada će ono da reaguje. Ovo je posebno slučaj kada se radi o nepravilnostima vezanim za finansiranje izbornih kampanja. Prema otkrićima istraživačkih novinara, tokom izborne kampanje 2013. godine aktivisti Srpske napredne stranke su više od hiljadu puta noćili u Zaječaru, ali su računi plaćani u gotovini a isplata nikada nije prijavljivana Agenciji za borbu protiv korupcije kao organu koji je nadležan za kontrolu finansiranja kampanja. Agencija je utvrdila nepravilnosti u finansiranju kampanja kod većine političkih stranaka, ali u najvećem broju slučajeva niko nije bio izložen sankcijama. SNS nije prijavio neke od troškova organizovanja posete Rudolfa Đulijanija Beogradu 2012. godine, Socijalistička partija Srbije (SPS) je prikrila troškove oglašavanja, dok Demokratska stranka (DS) nikada nije prijavila troškove konvencija i štampanja svog promotivnog materijala.

Po Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti,³³ političke stranke imaju obavezu da prijave sve troškove kampanje, a prikrivanje prihoda je krivično delo koje se kažnjava sa do tri godine zatvora. Sud oduzima nezakonito stečena sredstva, dok stranka, ukoliko bude proglašena krivom, gubi pravo na deo sredstava iz javnih izvora. Stručnjaci za borbu protiv korupcije tvrde da slučaj koji se dogodio u Zaječaru predstavlja kršenje zakona, da bi sigurno bilo dovoljno dokaza za pokretanje prekršajnog postupka, kao i da je moguće da pomenuti slučaj sadrži čak i elemente krivičnog dela. Međutim, nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog ili krivičnog postupka nije podnesen protiv odgovornih lica dok priča nije izašla u novinama.

Agencija za borbu protiv korupcije je novinarima saopštila da je obavestila lokalno tužilaštvo u Zaječaru o svojim nalazima ubrzo nakon izbora 2012. godine, ali istraga nije započeta dok nije objavljena priča. Ubrzo nakon toga došlo je do zastarevanja predmeta. Agencija i tužilaštvo se ne slažu o tome da li su dokazi koji podržavaju tvrdnje Agencije dostavljeni tužilaštvu 2012. godine ili nisu.

31 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8673-korisne-preporuke-za-finansiranje-stranaka>

32 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>

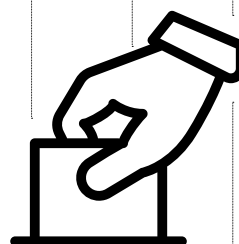
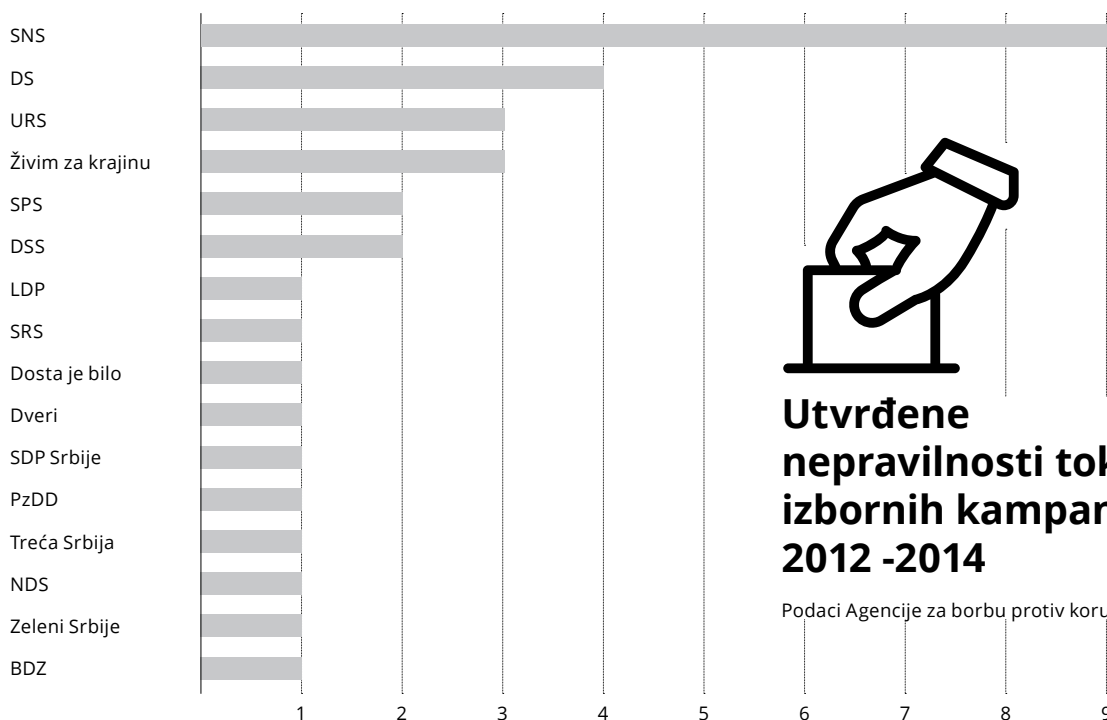
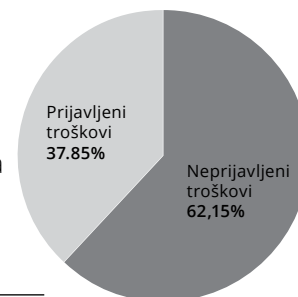
33 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2014\)035-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2014)035-e)

1020

Broj noćenja aktivista
SNS-a u hotelu u
Zaječaru



Troškovi SNS na izborima
u Zaječaru 2013. godine



Utvrđene nepravilnosti tokom izbornih kampanja 2012 -2014

Podaci Agencije za borbu protiv korupcije

Vladino Koordinaciono telo za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018, osnovano radi boljeg ispunjavanja obaveza u oblasti borbe protiv korupcije, sastaje se veoma retko. Nema informacija o bilo kakvim efektima te koordinacije. Štaviše, u julu 2016. godine Ustavni sud je najavio da će razmotriti da li je osnivanje Vladinog koordinacionog tela na čelu sa premijerom uopšte u skladu sa Ustavom. U tom smislu ima nekoliko problematičnih pitanja, kao što su pokušaj Vlade da koordinira rad zakonodavne i sudske vlasti i nezavisnih državnih organa, nesaglasnost sa Strategijom za borbu protiv korupcije, kao i to da telom rukovodi premijer.³⁴ O ishodu ovog razmatranja nisu objavljene nikakve dodatne informacije.

Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima – jedan od glavnih ciljeva Vlade za period 2012-2016, još nije sprovedena, iako ta obaveza, po zakonu, postoji već pune četiri godine. Pravni mehanizmi za postavljanje direktora i imenovanje članova nadzornih odbora u javnim preduzećima sadrže brojne nedostatke; međutim, čak i tako manjkavi kakvi jesu – ne sprovode se, te je proces imenovanja direktora okončan samo u malom broju javnih preduzeća. Vlada je, umesto toga, većinu dosadašnjih direktora zadržala u svojstvu „v.d. direktora”. Umesto da se primene postojeći mehanizmi odgovornosti, o kvalitetu ovih direktora političari i mediji raspravljaju na proizvoljan način ili služeći se irelevantnim argumentima. Ne sprovodi se ni Zakon o javnim preduzećima iz 2016. godine, u kojem su ispravljeni neki nedostaci iz prethodnog. U martu 2017. godine, nakon

34 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8664-ustavni-sud-i-vladin-koordinator-antikorupcije>

što je u svim javnim preduzećima istekao rok za okončanje konkursa, Vlada je te konkurse tek oglasila.³⁵ Pri tome su neki od ranijih konkursa poništeni, bez objavljivanja odluka i razloga za to. Treba napomenuti da Vladina Uredba, čiji je cilj da uredi postupak izbora direktora, sadrži kriterijume za izbor i sistem bodovanja koji bi takođe trebalo da budu bolji.

Nije učinjen nikakav napor da se poboljšaju pravila **oglašavanja javnog sektora i političkih subjekata**, iako ona nisu ni dosledna ni dovoljna. Kao posledica toga, javna sredstva se nenamenski troše, a politički uticaj u medijima se postiže selektivnim finansiranjem ili diskriminacijom medija. Ovi problemi su identifikovani u Medijskoj strategiji za 2011. godinu i izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije; navedeni su i među političkim prioritetima za 2012. godinu ali nikada nije nađeno rešenje. Primena **medijske regulative** je dovela do određenih pozitivnih rezultata, ali – gledano u celini – nije donela nesporno finansiranje medijskih programa koji su od javnog interesa. Mere koje se tiču transparentnosti vlasništva nad medijima nisu rezultirale nikakvim ozbiljnijim napretkom i još uvek nema pouzdanih informacija o vlasništvu nad vodećim štampanim medijima. Prema nekim izjavama,³⁶ tekst nove Medijske strategije biće pripremljen tokom prve polovine 2017. godine, ali nije jasno ko na njemu radi.

Istraživački novinari su otkrili neke primere nezakonitog finansiranja lokalnih medija³⁷ od strane države, kao i medija koji imaju nacionalnu frekvenciju.³⁸

TV Best and F Kanal, mediji povezani sa funkcionerima vladajućeg SNS-a iz Zaječara, dobijali su znatno veća sredstva iz budžeta tokom poslednjih nekoliko godina, u poređenju sa periodom kada isti ti funkcioneri nisu bili na vlasti. Zahvaljujući sporazumima sklopljenim između grada i lokalnih institucija, TV Best iz Zaječara je od 2013. godine – nakon što je Srpska napredna stranka došla na vlast u tom gradu – imala prihod veći od 147 miliona dinara. Ista TV stanica se, sa druge strane, suočila sa ozbiljnim problemima odmah pošto je njen vlasnik napustio SNS i dao ostavku na položaj predsednika Skupštine grada Zaječara – nakon što je TV Best zabeležio rast prihoda iz budžeta raznoraznih institucija. Podaci Uprave za trezor pokazuju da su uplate u korist televizije Best rasle u odnosu na njenu bliskost lokalnim moćnicima, i da su u 2014. godini iznosile skoro 44 miliona dinara, dok je 2015. godine ovoj televiziji dodeljen 61 milion dinara iz budžeta. Međutim, nakon što je vlasnik televizije napustio SNS, ova stanica je 2016. godine dobila samo 732.554 dinara, nakon čega je usledila i serija blokada njenih bankovnih računa.

Od juna 2014. do januara 2016. godine, Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije (AOFI)³⁹ odobrila je više od 7 miliona evra kredita kompaniji Pink International,⁴⁰ vlasniku najpopularnijeg TV kanala sa nacionalnom frekvencijom koji snažno i nekritički podržava premijera Aleksandar Vučića. Agencija je ranije Pinku izdavala i finansijske garancije za kreditne linije i zajmove uzete od banaka, kao i za poslovne ugovore. U praksi, to znači da je Pinku, ako ne ispuni svoje ugovorne obaveze prema banci ili nekom drugom poslovnom subjektu, dozvoljeno da povuče novac sa računa Agencije. Novac na tom računu je novac građana Srbije. Godine 2014. Pink se na spisku Poreske uprave vodio kao jedan od najvećih poreskih dužnika. U trenutku potpisivanja ugovora o garanciji u korist AIK banke, još nije bilo odobreno odgođeno plaćanje dela kredita. Stoga ostaje nejasno kako je ta kompanija uspeła da ispuni zahtev Agencije za osiguranje i finansiranje izvoza da nijedan njen klijent ne bude poreski dužnik. Ni Agencija ni Pink nisu bili voljni da ovo prokomentarišu. Postupajući po pritužbi Poverenik za informacije od javnog značaja⁴¹ je dva puta kaznio Agenciju, razrezivanjem novčane kazne u ukupnom iznosu od 200.000 dinara. Poverenik je zatražio da Vlada Srbije osigurava izvršenje njegove odluke, tj. da primora Agenciju da dostavi informacije. Vlada niti je reagovala na zahteve Poverenika niti je odgovorila na upit CINS-a koji se odnosio na ovo pitanje. Novčani iznos koji je Pink dobio od Agencije – a što su novinari dokazali (s tim što je moguće da je iznos bio i viši) – bio je vrlo blizu iznosa Pinkovog poreskog duga u jednom trenutku 2014. godine. Nejasno je da li je Pink zaista izvezio TV programe za koje mu je dodeljivana finansijska pomoć, i ako jeste, kom poslovnom subjektu u inostranstvu.

35 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8664-ustavni-sud-i-vladin-koordinator-antikorupcije>

36 <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/nino-brajovic-nova-medijska-strategija-do-sredine-godine/>

37 https://www.cins.rs/english/research_stories/article/zajear-a-lot-more-money-provided-to-the-media-while-they-are-close-to-serbian-progressive-party-sns

38 https://www.cins.rs/english/research_stories/article/pink-received-at-least-7-million-in-loans-from-the-state

39 <http://www.aofi.rs/en/>

40 <http://www.pinkmediagroup.net/>

41 <http://www.poverenik.org.rs/en.html>

Primena **Zakona o zaštiti uzbunjivača** počela je u junu 2015. godine, ali nema pokazatelja da se broj prijavljenih slučajeva korupcije znatno povećao. Prema izveštaju sudova iz 2016. godine, ukupno je 295 lica zatražilo zaštitu po osnovu ovog zakona, dok ih je 2015. godine bilo samo 71. Sudovi ne vode statistiku o ishodu ovih predmeta.⁴² Za razliku od očekivanja zakonodavaca, zaštita se odnosila na radne sporove samo u 14 slučajeva. Veći problem je, međutim, nedostatak sveobuhvatnih podataka o broju prijavljenih nepravilnosti. Prema podacima iz izveštaja Ministarstva pravde, za godinu dana primene je u svim ministarstvima bilo samo 15 slučajeva unutrašnjih i 5 spoljnih nepravilnosti. Čini se da postoji problem pravljenja razlike između uzbunjivanja i drugih načina prijavljivanja nepravilnosti.⁴³ Zakon sadrži brojne manjkavosti, od kojih su mnoge ustanovljene tokom javne rasprave.⁴⁴

Problemi sa **javnim raspravama** i dalje su nepromenjeni. Prema istraživanju koje je organizacija Transparentnost Srbija sprovedla za period oktobar 2016/mart 2017. godine, bilo je 13 zakonodavnih javnih rasprava koje su prethodno najavljene (u odgovarajućem delu Vladinog portala e-Uprava). Međutim, ni tada nije bilo svih elemenata koji su Poslovnikom Vlade propisani kao obavezni: spiska članova radne grupe, analize efekata zakona (osim u jednom slučaju), a ni izveštaja sa javne rasprave (osim dva slučaja). U nekoliko slučajeva javna rasprava je bila organizovana, ali je bila najavljena samo na internet stranici resornog ministarstva, a ne na centralnom portalu Vlade (tj. tako je bilo sa zakonima koji su usvojeni krajem 2016. u setu predloga Ministarstva pravde i sa Zakonom o održavanju zgrada). Usvajanju nekih važnih zakona, uključujući i izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu, uopšte nije prethodila javna rasprava.

Još uvek nema sveobuhvatnih podataka o tome šta je utvrđeno u vezi sa 24 izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije koji su Vladi predati između 2002. i 2012. godine. Isto tako, nema informacija na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da je Vlada počela sistemski da razmatra izveštaje⁴⁵ Saveta nakon 2012. godine, iako se to u retkim slučajevima ipak događalo.⁴⁶ Od maja 2015. Savet nije pripremao izveštaje o iskustvima i problemima u sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i njenog Akcionog plana. Pošto Vlada 2014. i 2015. godine nije razmatrala predloge za nova imenovanja, Savet sada radi sa samo pet članova, umesto sa prvobitno predviđenih petnaest.

Očekivanja da će status **državnih službenika** konačno biti uređen u skladu sa Zakonom o državnim službenicima nisu ispunjena. U mnogim slučajevima Vlada je nastavila da imenuje privremene vršioce dužnosti, umesto da postavi službenike u punom mandatu na osnovu konkursa. Prema istraživanju organizacije Transparentnost Srbija, u periodu od 1. oktobra 2016. do 5 marta 2017. godine samo 10 lica je imenovao korišćenjem redovne procedure, dok je Vlada u 307 slučajeva postavila ili razrešila VD službenike na položaju na osnovu člana 67a Zakona. U 43 slučaja, ti vršioци dužnosti su imenovani po prvi put na period od šest meseci, dok su u 224 slučaja ponovo postavljeni na period od tri meseca. U 39 slučajeva, vršioци dužnosti su razrešeni. U istom periodu Vlada je objavila konkurs za samo 15 položaja, a do 8. aprila 2017. godine samo za 20. Tokom istog perioda bilo je ukupno 18 internih konkursa za ova mesta. To ukazuje na ozbiljno kršenje pravila. Naime, u skladu sa članom 67a stav 3, interni ili javni konkurs koji prethodi postavljenju je obavezan u roku od 30 dana nakon objavljivanja upražnjenog mesta. Prema stavu 4, imenovanje vršioца dužnosti na dodatni period do tri meseca je moguće samo ako konkurs još uvek traje, a i to je dozvoljeno učiniti samo jednom. To znači da je velika većina postavljenja na period od tri meseca izvršena uz kršenje pravila.

42 <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-o-radu-sudova>

43 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/konferencije/9035-zakon-o-zastiti-uzbunjivaca-norme-i-rezultati-primene>

44 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/uzbunjivaci_publikacija_analiza_zakona.pdf

45 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028/index/>

46 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/saopštenja/cid1011-3230/vlada-republike-srbije-prihvatila-preporuku-saveta-za-borbu-protiv-korupcije>

Agencija za borbu protiv korupcije je još u aprilu 2016. godine na svojoj internet stranici objavila 81 konačnu preporuku za razrešenje određenih funkcionera⁴⁷ zbog kršenja Zakona o Agenciji.⁴⁸ Analize ovih preporuka pokazuju da institucije često jednostavno odlučuju da ih ne prihvate, pružajući pri tome različita opravdanja za takvo ponašanje: od grešaka počinjenih od strane Agencije, do navođenja da su kazne prestroge jer bi funkcionera bilo dovoljno samo ozbiljno opomenuti. Od 54 funkcionera koji su odgovorili na upite razrešeno je samo 11.⁴⁹ Funkcioneri nisu razrešeni u 23 slučaja, dok u ostalim slučajevima preporuke Agencije nisu razmatrane jer su funkcioneri ili svojevolski podneli ostavke ili su bili rezrešeni dužnosti nevezano za preporuku. U nekim slučajevima u kojima je Agencija izdala preporuku za razrešenje, funkcioneri su napustili položaje iz drugih razloga, dok inicijativa Agencije ili nije ni razmatrana ili je odbijena. Funkcioneri često zapošljavaju svoje rođake, plaćaju usluge koje pružaju njihove privatne kompanije koristeći pri tome javna sredstva, ili obavljaju nekoliko funkcija u isto vreme. Uz preporuku za razrešenje, Agencija može da izda i ukor, ili meru javnog objavljivanja odluke o povredi zakona. Zbog odbijanja institucija da deluju, Agencija predlaže da se postojeći Zakon izmeni i da preporuke za razrešenje postanu pravosnažne. Za usvajanje novog zakona potrebno je više od dve godine. Bez obzira na to da li je Agencija zatražila njihovu zamenu, i da li su zamenjeni ili nisu, neki funkcioneri su kasnije tražili da budu ponovo izabrani na iste ili slične položaje.

Nije došlo do izmene **Zakona o javnim nabavkama**, ali se neke, na osnovu strateških akata, očekuju u 2017. godini. Odluka o otvaranju pregovora o Poglavlju 5 (Javne nabavke) mogla bi da predstavlja značajan korak napred,⁵⁰ jer je jasno istaknuto da nije prihvatljivo često isključenje domaćih zakona na osnovu međudržavnih sporazuma kod javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava.⁵¹ Rezultati primene postojećih odredbi Zakona o javnim nabavkama koji uređuju borbu protiv korupcije vrlo su ograničeni zbog nedostataka kojima se odlikuju pojedine odredbe i, u još većoj meri, zbog ograničenih nadzornih kapaciteta, pre svega Uprave za javne nabavke. Mehanizam za sankcionisanje prekršaja i dalje je neefikasan zbog neusaglašenosti Zakona o javnim nabavkama i Zakona o prekršajima. Osim toga, ni u Strategiji za unapređenje sistema javnih nabavki ni u kratkoročnom Akcionom planu ne navode se svi bitni problemi koji su prisutni u ovoj oblasti.

Što se tiče oblasti **suzbijanja korupcije**, Vlada je, kao i prethodnih godina, pokušala da pokaže svoju spremnost da se bori protiv korupcije uglavnom tako što je vršila masovna hapšenja. Postoji praksa hapšenja velikog broja pojedinaca u jednom danu, u okviru jedinstvene policijske operacije, čak i onda kada ne postoji očigledna veza između uhapšenih grupa ili pojedinaca i krivičnih dela za koja se sumnja. Takav način prikazivanja je uglavnom promotivne prirode, i ovakve akcije tradicionalno promovira ministar unutrašnjih poslova lično. U takvim slučajevima hapšenja – a poslednje se dogodilo u martu 2017. godine – dela korupcije se mešaju sa raznim drugim vrstama krivičnih dela, uglavnom onih iz oblasti privrednog kriminala.⁵²

Pokrajinska Vlada Vojvodine predvođena Srpskom naprednom strankom je u aprilu 2015. godine imenovala Branislava Švonju, političara osuđenog zbog kupovine glasova, za direktora pokrajinskog Fonda za pružanje pomoći izbeglim, prognanim i raseljenim licima.

Istraživački novinari su podsetili javnost na ranije priče o kašnjenim poslovnim potezima Švonje iz novembra iste godine. Skoro tačno godinu dana kasnije, u novembru 2016, Švonja je uhapšen u policijskoj akciji „Pluton 2“ a krivična prijava koja je protiv njega podneta sadržala je iste one tvrdnje koje su se javljale i u izveštavanju novinara. Nejasno je zašto je uopšte bio postavljen na to mesto, jer su priče objavljene daleko pre njegovog imenovanja i, što je još važnije, njegova osuđivanost za kupovinu glasova je predstavljala javnu informaciju za koju je, samim tim, znala i regionalna Vlada. Dana 22. marta 2017. godine, Vlada Vojvodine je u regionalnom službenom glasniku objavila podatak o razrešenju Branislava Švonje sa položaja u Agenciji.

47 <http://www.acas.rs/mere-javnog-objavljivanja-preporuke-za-2/>

48 <http://www.osce.org/serbia/35100?download=true>

49 U potpunosti pretraživa baza podataka o svim postupcima koje je protiv funkcionera započela Agencija za borbu protiv korupcije: <https://www.cins.rs/srpski/postupci-protiv-funkcionera>

50 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8885-sto-pre-unaprediti-javne-nabavke>

51 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8885-sto-pre-unaprediti-javne-nabavke>

52 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9043-zajednicka-akcija-hapšenja-nepovezanih-kriminalnih-grupa>

Prema tvrdnjama Okružnog suda u Somboru, krajem 2015. godine Švonja je osuđen zbog kupovine glasova na lokalnim izborima u opštini Odžaci. On je sa još jednim saučesnikom organizovao mrežu ljudi koji su lokalnim stanovnicima nudili po 1.000 ili 2.000 dinara, kao i robu široke potrošnje, u zamenu za glas dat Demokratskoj stranci Srbije (DSS) na lokalnim izborima održanim 15. decembra 2013. godine.

Privatna kompanija koja je donedavno bila u njegovom vlasništvu, a čiji su se predstavnici predstavljali kao službenici državnih institucija, zaradila je milione prodajom informacija koje su i inače bile besplatne i falsifikovanjem dokumenata radi izrade nepostojećih ugovora sa institucijama i kompanijama. Do sredine marta 2016. godine, u Privrednom sudu u Beogradu podignute su 64 tužbe protiv Švonjine kompanije.

Iako pojedini ministri povremeno izlaze sa informacijama o **prijavljivanju korupcije**, nije organizovana kampanja koja bi ohrabrila građane da prijavljuju takve slučajeve. Zakon koji štiti uzbunjivače u tom pogledu nije ništa promenio, ili je promenio veoma malo. Javni tužioci zaduženi za krivične istrage u korupciji i drugim krivičnim delima su učinili još manje, pokazavši nedovoljnu zainteresovanost čak i za javno dostupne informacije koje ukazuju na korupciju. Iako je tačno da su tužiocima neophodna dodatna sredstva, kao i obuka, kako bi mogli uspešno da se bore protiv korupcije i drugog kriminala – naročito nakon što je počela puna primena „tužilačke istrage“ – i da vode predviđene finansijske istrage, glavni problem je i dalje nedostatak volje da se postupa, što je jasno pokazalo odsustvo istrage u izuzetno poznatom ali i 'politički osetljivom' slučaju „Savamala“. Uz to, predstavnici Vlade i provladinih medija čine sve što mogu da obeshrabre aktiviste nevladinih organizacija, pripadnike medija, pa čak i ono malo javnih službenika koji su spremni da ukažu na ozbiljne propuste u vladavini prava. Još jedna zabrinjavajuća pojava, što se toga tiče, je direktna podrška Republičkog javnog tužioca tužiocima nižeg nivoa u takvim slučajevima, iskazana kroz inicijativu da se ponište odluke Poverenika za informacije od javnog značaja.⁵³

Tokom izveštajnog perioda **nije bilo pravosnažnih presuda** u slučajevima korupcije na visokom nivou, kao ni javnosti vidljivih pravosnažnih presuda za kršenje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ili Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Donesena je prvostepena odluka protiv bivšeg gradonačelnika Novog Sada u slučaju navodne zloupotrebe položaja pri nabavci radova.⁵⁴ Neki ranije pokrenuti krivični postupci su još uvek u toku, a slučajevi u kojima nema elemenata korupcije se (uglavnom u političkom kontekstu) javnosti predstavljaju kao suzbijanje korupcije. U okviru predsedničke kampanje sadašnjeg premijera, informacije o radu državnih organa su predstavljane bez pravljenja razlike između stranačke i javne funkcije: „Nastavili smo sa odlučnom borbom protiv kriminala i korupcije. 2016. godine je pokrenut krivični postupak protiv 1.056 lica osumnjičenih za 1.611 krivičnih dela korupcije. Većina krivičnih prijava je podneta za zloupotrebu položaja odgovornog lica, zloupotrebu službenog položaja, proneveru, zloupotrebu u vezi sa javnim nabavkama, uzimanje mita i davanje mita. Na udaru zakona našli su se rukovodioci u javnim upravama i ministarstvima, predstavnici lokalne samouprave, javna preduzeća, sudije, policajci i lekari.“⁵⁵

Uopšteno govoreći, kada je u pitanju suzbijanje korupcije, trendovi koji su bili evidentni prethodnih godina su se nastavili, tj. verovatno je došlo do malog porasta broja slučajeva u kojima su počinio otkriveni i krivično gonjeni. Ne postoji, međutim, praksa redovnog objavljivanja ovih podataka i ne zna se da li policija i tužilaštvo, kada dostavljaju statističke podatke, u radu koriste istu metodologiju.

53 <http://www.poverenik.rs/sr/saopštenja-i-aktuelnosti/2567-hronicna-qtajnovitostq-slucaja-qsavamalaq-krsenje-zakona-i-prava-javnosti.html>

54 <http://www.blic.rs/vesti/hronika/borislav-novakovic-osuden-na-tri-i-po-godine-zatvora/8ty2p8r>

55 <https://vucic.rs/postigli-smo/protiv-kriminala-korupcije/a69-Protiv-kriminala-i-korupcije.html>

PREPORUKE:

- Budući da prošlogodišnji postupak revizije Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije nije bio konsultativan, čime je dodatno ograničena potencijalna korist od sprovođenja Strategije, Narodna skupština treba da zatraži od Vlade da **ponovo otvori postupak revizije** i da ga zasnuje na izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije. Uz to, potrebna je i ozbiljna revizija Akcionog plana za Poglavlje 23, uporedo sa tim, s obzirom na to da njegova primena nije dovela do bitnih promena. Narodna skupština treba da razmotri izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije i da pozove na odgovornost funkcionere koji nisu postigli rezultate ili nisu pružili informacije o ispunjenju Akcionog plana;
- Postupak pregovora i javnost informacija **koje se odnose na potpisivanje međunarodnih sporazuma i kreditnih aranžmana moraju da budu transparentniji**, tako da narodni poslanici i javnost mogu da steknu uvid u to **da li je potencijalna korist veća od štete do koje dolazi usled neprimenjivanja propisa o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu**;
- **Krivični zakonik se mora unaprediti** kako bi se obezbedio efikasniji zakonodavni okvir za suzbijanje korupcije – uvođenjem „nezakonitog bogaćenja“ na osnovu člana 20 Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC); revizijom krivičnog dela mita, davanja mita u vezi sa glasanjem i krivičnim delima koje se odnose na prijavljivanje imovine, javne nabavke i finansiranje stranaka; kao i krivičnim sankcionisanjem odmazde prema uzbunjivačima;
- Jasno definisati **nadležnosti i ovlašćenja državnih organa zaduženih za borbu protiv korupcije**. U tom smislu posebno je važno urediti ovlašćenja Vladinog Koordinatora za borbu protiv korupcije – ako postoji namera da se taj koncept zadrži – eliminisanjem **preklapanja nadležnosti** između Vladinog Koordinacionog tela i Agencije za borbu protiv korupcije (kada je u pitanju prevencija), odnosno između Službe Policije za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i službi bezbednosti (kada je u pitanju otkrivanje slučajeva korupcije);
- **Javnom tužilaštvu** moraju da se obezbede resursi koji su mu neophodni da u potpunosti izvršava svoje zadatke, uključujući i one koje su potrebni za finansijske istrage, a rukovodioci tužilaštava treba da budu imenovani bez odlaganja. Državno veće tužilaca treba da obezbedi da se tužioci pozivaju na odgovornost ako ne istražuju slučajeve korupcije i zloupotrebe položaja, kao i kada ne postupaju proaktivno u otkrivanju korupcije;
- Vlada treba redovno da **razmatra izveštaje i preporuke svog Saveta za borbu protiv korupcije** i da sprovodi mere za rešavanje problema koji se navode u tim izveštajima. Kada Savet objavi izveštaj, Vlada treba da obavesti javnost o radnjama koje su preduzete radi rešavanja sistemskih problema (npr. o izmeni propisa), o pojedinačnim problemima (npr. o ubrzavanju ili poništavanju postupaka, razrešenju odgovornih rukovodilaca, izvršenoj kontroli, ili krivičnom gonjenju) ili dodatnom proveravanju činjenica;
- Neophodno je **izmeniti Ustav** kako bi se smanjio širok imunitet od krivičnog gonjenja koji trenutno postoji, smanjio broj poslanika, redefinisao status nezavisnih državnih organa, sprečilo kršenje pravila o korišćenju javnih sredstava kroz prekomerno zaduživanje i sklapanje međunarodnih ugovora, bolje organizovalo rešavanje sukoba interesa i pružile čvršće garancije za transparentnost;
- Vlada bi trebalo da razmotri preporuke nezavisnih organa (Agencija za borbu protiv korupcije, Poverenik za informacije od javnog značaja, Zaštitnik građana) i zaključke o preporukama koje je usvojila Skupština, i da Skupštini podnese izveštaj o ispunjavanju preporuka;
- Treba poboljšati pravni okvir i praksu u vezi sa izborima, kao i pravila u vezi sa nadzorom i finansiranjem kampanje. To uključuje izmenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, propise kojima se uređuje pitanje učešća javnih funkcionera i službenika u kampanjama, sprečavanje zloupotrebe javnih resursa, imenovanje Nadzornog odbora u Narodnoj skupštini, i aktivan pristup tužilaštva i Agencije za borbu protiv korupcije u prevenciji i otkrivanju kršenja pravila;
- Vlada treba da počne da radi na ostalim **neophodnim izmenama zakona** (i da omogući da postupak pripreme tih zakona bude participativan) u oblastima kao što su **slobodan pristup informacijama i lobiranje**. Vlada treba da **značajno poboljša pravni okvir za javne**

rasprave, ali i odredbe u nizu drugih zakona kojima se uređuju javne nabavke, državna pomoć, budžetski sistem, javno-privatno partnerstvo, zaštita uzbunjivača, mediji, političko i državno oglašavanje, javna preduzeća, javna uprava, itd.;

- Parlament treba što pre da **izvrši izbor nedostajućih funkcionera nezavisnih organa** (članovi Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, Zaštitnik građana, članovi Fiskalnog saveta) na osnovu najšireg mogućeg konsenzusa o nepristrasnim i kvalifikovanim kandidatima;
- **Vlada treba da obezbedi punu primenu postojećih pravila**, naročito kada se radi: o imenovanju i postavljenju lica na najviše položaje u javnim preduzećima, javnoj upravi i javnim službama; organizovanju svrsishodnih **javnih rasprava** u zakonodavnom postupku; kao i izvršenju konačnih odluka Poverenika za informacije od javnog značaja. Vlada bi, takođe, trebalo da poveća javnost svog rada redovnim objavljivanjem obrazloženja podzakonskih akata, objavljivanjem zaključaka koji nisu poverljive prirode, ugovora, informacija o savetnicima i lobiranju, i nalaza zasnovanih na Vladinom nadzoru nad radom drugih organa javne vlasti.

2.2.5 Anti-koruptivna politika u policiji

U razvoju integriteta policije postignut je mali napredak. Od 2008. godine došlo je do stalnog porasta broja krivičnih prijava koje se Sektoru unutrašnje kontrole (SUK) u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova podnose protiv policajaca, što je pozitivno. Međutim, nemogućnost da se sazna sudski epilog podnetih krivičnih prijava predstavlja problem, i mišljenje da je policija korumpirana je veoma rasprostranjeno. Republički javni tužilac ne vodi odvojenu statistiku o broju krivičnih prijava podnetih protiv službenika policije, pa je stoga nemoguće saznati kako pravosuđe rešava slučajeve korupcije u policiji jer nema javno dostupnih podataka o broju onih protiv kojih su podnesene krivične prijave, prirodi počinjenih dela, niti o ishodu postupaka. Štaviše, samo tri posto građana Srbije smatra da nema korumpiranih policajaca, dok ih sedam od deset smatra da korupcija u policiji ipak postoji.

SUK je u martu 2017. godine objavio sveobuhvatni godišnji izveštaj o svojim aktivnostima i radu tokom 2016. godine. Prema tom izveštaju, SUK je tokom 2016. godine podneo 201 krivičnu prijavu protiv 183 policajaca i 35 građana, što je za 5,7% više u odnosu na godinu ranije. Podnete krivične prijave odnose se na 235 krivičnih dela, od kojih su najčešća dela zloupotreba službenog položaja (94) i podmićivanje (77). Međutim, analiza Izveštaja iz 2017. godine pokazuje da se SUK još uvek bavi „sitnom“ korupcijom. Naime, skoro polovina krivičnih prijava (45%) podneta je protiv pripadnika saobraćajne policije. Broj krivičnih prijava protiv rukovodilaca u policiji smanjen je za gotovo polovinu u 2016. (na 18), u odnosu na prethodnu godinu (kada ih je bilo 31). Ogromna većina krivičnih prijava podneta je zbog zloupotrebe službenog položaja i primanja mita.

Sistem unutrašnje kontrole policije nije uspostavljen na zadovoljavajući način. Nadležnosti pet različitih internih policijskih tela u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova nisu razgraničene, i ne postoje jasni putevi koordinacije. Zakonskih, organizacionih i resursnih pretpostavki koje bi SUK učinile nezavisnim u svom delovanju i dalje nema.

Nove mere za borbu protiv korupcije (preventivna kontrola, test integriteta, analiza rizika od korupcije, provera promena u finansijskom stanju) iz Zakona o policiji (član 230) nisu navedene dovoljno precizno i na zadovoljavajući način. Primena testa integriteta izaziva najviše dilema jer bi mogla da dovede do ograničavanja prava nepovredivosti mesta prebivališta, tajnosti prepiske, prava na rad, prava na jednaku zaštitu, kao i prava na pravedno suđenje. U Ustavu se navodi da ta prava mogu da se ograniče samo zakonom, a ne i podzakonskim aktima.

Aktivnosti koje su nespojive sa radom u policiji tek treba da se urede, a ne sprovede se ni nova pravila o prikupljanju podataka o imovini, kao ni ocena radnih mesta u policiji u odnosu na rizik od korupcije. Policija se ponekad, direktno ili indirektno, i dalje koristi za zaštitu pojedinaca a ne javnih interesa.

Pravila vezana za postupak podnošenja pritužbi protiv policajaca su nejasna i nedostupna, i kao takva odvrćaju građane od podnošenja pritužbi. Kao rezultat toga, 90% podnetih pritužbi se

rešava zaključkom da do povrede prava građana zapravo nije ni došlo. Nova internet stranica MUP-a ne pruža objašnjenje postupka podnošenja pritužbe: nema lako vidljivih informacija ni dokumenata koja mogu da se preuzmu (*download*-uju), a sadržaj nije moguće pretraživati.

Uočljivo je jednogodišnje odsustvo reakcije SUK-a na nalaze i preporuke Kancelarije ombudsmana u vezi sa propustom policije da odgovori na pozive građana u pomoć tokom gore pomenutog protivzakonitog rušenja beogradske četvrti Savamala. Više javno tužilaštvo u Beogradu je zatražilo da Sektor unutrašnje kontrole sprovede postupak. Do današnjeg dana nije jasno zašto je policija odbila da odgovori na pozive građana, iako se na snimku jasno čuje kako operater policijskog telefona jednom od građana saopštava da im je „iz vrha policije“ naređeno da ne reaguju i da građane upućuju na Komunalnu policiju.

Tokom izveštajnog perioda zabeležena su još dva slučaja izdavanja protivzakonitih naređenja i izostanka delovanja policije. Jedan od njih se desio kada je policija „iz bezbednosnih razloga“ odbila da obezbedi rušenje zgrade u vlasništvu poslanika vladajuće većine, Muamera Zukorlića. Odluka da se ne postupa – kao što je navedeno u odluci MUP-a – doneta je u dogovoru sa Direkcijom i Upravom policije, a podržali su je, u određenoj meri, i Predsednik Vlade koji je rekao da „ne želi razbijene glave“ i da „neko zapuca na policajce“, kao i ministar unutrašnjih poslova, koji je rekao da je moglo da dođe i do „gubitka ljudskih života“.

Drugi je slučaj Ksenije Radovanović, aktivistkinje inicijative „Ne davimo Beograd“, kojoj su se na javnom skupu dva lica lažno predstavila kao policajci i pokušala da je uhapsu. Jedno lice je identifikovano i utvrđeno je da se nije radilo o policajcu. Međutim, iz službene zabeleške pripadnika MUP-a koji je bio prisutan na licu mesta otkriveno je da je vrh Policijske uprave Beograda, tačnije zamenik načelnika Uprave, izdao naređenja da se licu koje se lažno predstavilo i pokušalo da uhapsi Kseniju Radovanović dozvoli da se udalji sa mesta događaja, bez ikakvih posledica tada ili u budućnosti (na primer, bez podnošenja prijave zbog lažnog predstavljanja).

Na kraju, nije bilo rasprave o propisima koji uređuju pojedinosti unutrašnje kontrole policije. Kao što je navedeno u Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 za 2016. godinu i Izveštaju SUK-a za 2017. godinu, SUK je pripremio radne verzije svih podzakonskih akata u skladu sa novim nadležnostima iz novog Zakona o policiji. BCBP je 2016. godine MUP-u podneo zahtev za pristup javnim informacijama, zatraživši uvid u kopije radnih verzija podzakonskih akata u elektronskom obliku, kako bi se podstakla javna debata ali i zbog toga što su službenici MUP-a podnosili upite BCBP-u u vezi sa očekivanim novim merama za borbu protiv korupcije. Iz MUP-a je, međutim, stigao odgovor da Ministarstvo ne poseduje zatražena dokumenta.

PREPORUKE:

- Postupak za podnošenje pritužbi treba da bude jasan, jednostavan i pristupačan svakom građaninu; važno je da se prikupe i učine javno dostupnim podaci o pravima zbog čijeg kršenja se građani najčešće žale, odnosno o razlozima za njihovo podnošenje pritužbi;
- Zakonom urediti odnose između raznih internih kontrolora u Ministarstvu ili, umesto toga, objediniti sve nadležnosti interne kontrole u jednu organizacionu jedinicu, uključujući i vođenje centralnog registra svih primljenih pritužbi i zahteva upućenih u vezi sa radom službenika Ministarstva;
- Inicirati javnu raspravu tokom izrade i donošenja podzakonskih akata koji uređuju načine i metode testiranja integriteta, sprovođenje analize rizika i kontrolu promena imovinskog stanja;
- Doneti zakon i podzakonska akta koja su neophodna za sprovođenje mera za prikupljanje podataka o imovini rukovodilaca MUP-a i te informacije učiniti dostupnim javnosti;
- Usvojiti propise neophodne za sankcionisanje obavljanja nespojivih aktivnosti, prikupiti informacije o postupku i učiniti ih dostupnim javnosti;
- Odeljenje za borbu protiv korupcije Republičkog javnog tužilaštva treba u postojeću evidenciju da uvede pokazatelje na osnovu kojih bi bilo moguće odrediti protiv koga se vode postupci, uključujući i pripadnike MUP-a.

2.3. Osnovna prava

2.3.1. Zaštita podataka o ličnosti

U oblasti zaštite ličnih podataka nije postignut nikakav napredak. Već dugo se kasni sa usvajanjem Akcionog plana za sprovođenje Strategije za zaštitu podataka o ličnosti i primenom novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koje je Poverenik dostavio Vladi i Ministarstvu pravde u oktobru 2014. Nacrt Zakona o evidencijama i obradi ličnih podataka u MUP-u nije usvojen.

Osim toga, Zakon o privatnim detektivima (ZPD), usvojen u novembru 2013. godine, nije usklađen sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. ZPD propisuje da je za obradu ličnih podataka trećih lica potreban samo ugovor između privatnog detektiva i klijenta. Takođe, stav 5. člana 20. ZPD, kojim se uređuje način prikupljanja i obrade podataka o ličnosti, obavezuje državne organe i druge institucije sa javnim ovlašćenjima da privatnim detektivima omoguće pristup svojim bazama koje sadrže lične podatke. Ostali stavovi istog člana su uopšteni i nejasni, što privatnim detektivima pruža mogućnost da koriste metode za prikupljanje podataka kojima se možda krše ljudska prava.

PREPORUKE:

- Za uvođenje neophodnih promena u zaštitu ličnih podataka koristiti već pripremljene predloge;
- Usvojiti Akcioni plan za sprovođenje Strategije za zaštitu podataka o ličnosti i novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti;
- Usvojiti novi Zakon o evidencijama i obradi ličnih podataka u MUP-u i preduzeti radnje da se izmene odredbe koje mogu da dovedu do nezakonitog otkrivanja ili zloupotrebe ličnih podataka;
- Izmeniti Zakon o privatnim detektivima i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti kako bi se omogućilo njihovo usklađivanje.

2.3.1. Pristup informacijama od javnog značaja

Kada je reč o pristupu informacijama od javnog značaja u procesu pristupanja EU, došlo je do svojevrsnog nazadovanja. U toku izveštajnog perioda Vlada je, po treći put od njihovog usvajanja 2013. godine, izmenila pravila o pristupu informacijama koje se odnose na proces pristupanja EU. Poslednji propis je nastao nakon intervencije Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji je tražio da se izmene pravila usvojena u junu 2016. godine. Promene koje su tada uvedene omogućile su obeležavanje podataka iz EU integracija oznakom „službeno“, i njihovu nedostupnost javnosti.

Na zahtev Poverenika, Vlada je usvojila podzakonski akt⁵⁶ kojim je uvedena kategorija „restriktivno/limite“ za pregovaračke pozicije u pristupanju EU i sve povezane akte i informacije. Ovim je dozvoljeno ograničenje pristupa informacijama sve do zvaničnog otvaranja pregovaračkih poglavlja.

Vlada je, međutim, u januaru i februaru 2017. godine donela i tri podzakonska akta. Jedan od njih⁵⁷ daje mogućnost da se dokumenta označe kao poverljiva na neodređeno vreme, ali ne navodi kriterijume za takvu odluku. Druga dva propisuju da poverljive informacije neće biti javno dostupne,⁵⁸ i da se ovim podacima rukuje kao da se radi o dokumentima koja su proglašena poverljivim u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka (interno, strogo poverljivo, poverljivo i državna tajna).⁵⁹

56 Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave (*Službeni glasnik RS* br. 80/92, 45/2016 i 98/2016).

57 Zaključak Vlade br. 05 337-8064/2013 o upravljanju i koordinaciji rada organa državne uprave u primeni skrininga i procene usklađenosti propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU i njihovom sprovođenju.

58 Zaključak Vlade o upravljanju i koordinaciji rada organa državne uprave u izradi pregovaračkih pozicija u pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji (*Službeni glasnik RS* br. 50/2016 i 13/2017).

59 Smernice o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave (*Službeni glasnik RS* br. 10/93, 14/93 – Izmene i dopune, 67/2016 i 3/2017).

Na javnoj diskusiji o novim propisima koju je organizovalo civilno društvo,⁶⁰ predstavnica Poverenika je još jednom naglasila da Ustav propisuje slobodan pristup informacijama i da to pravo može da bude ograničeno samo zakonom – i to kao izuzetak od opšteg pravila da su informacije od javnog značaja dostupne. Više o zaštiti ličnih podataka u odnosu na mere za borbu protiv korupcije može se naći u odeljku ovog izveštaja pod nazivom „Borba protiv korupcije“.

PREPORUKE:

- Vlada treba da eliminiše mogućnost proglašavanja podataka poverljivim na osnovu podzakonskih akata, i unapred, bez jasnih kriterijuma. Informacije koje ne bi trebalo da budu dostupne javnosti treba označavati kao poverljive od slučaja do slučaja, u skladu sa odgovarajućim kriterijumima i procedurama utvrđenim Zakonom o tajnosti podataka.

2.3.3. Princip nediskriminacije i društveni položaj ugroženih grupa

Nasilje prema ženama. Broj ubijenih žena u porodičnom i partnerskom kontekstu i dalje je zabrinjavajuće veliki. Postoje ozbiljni propusti i neprihvatljivo postupanje u radu nadležnih institucija koje nisu obezbedile zaštitu života žena. Nije realizovana većina aktivnosti koje se odnose na povećanje sigurnosti žena od rodno zasnovanog nasilja. Nije u potpunosti sprovedena detaljna analiza usklađenosti krivično-pravnog zakonodavstva sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Usvojen je novi Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, kojim su uvedene hitne mere zaštite, unapređena koordinacija i saradnja nadležnih institucija, predviđena specijalizovana obuka profesionalaca i unapređena evidencija slučajeva nasilja u porodici. Ipak, nisu izvršene sve izmene i dopune Krivičnog zakonika u skladu sa standardima Konvencije Saveta Evrope. Ženske organizacije nisu primile sredstva prikupljena kao rezultat odloženog krivičnog gonjenja na poziv za dostavljanje predloga Ministarstva pravde. Još uvek nije usvojen Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Tokom 2016. godine na teritoriji Srbije **ubijene su najmanje 33 žene** u porodičnom i partnerskom kontekstu.⁶¹ Izveštaji o ubistvima žena još uvek se rade na osnovu analize novinskih članaka i od strane ženskih organizacija. Prema Izveštaju Zaštitnika građana, u 12 od 14 slučajeva ubistava žena registrovani su ozbiljni propusti u radu nadležnih institucija. Zaštitnik građana je izdao 45 sistemskih preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu socijalne politike, Ministarstvu zdravlja i Sekretarijatu za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova Autonomne pokrajine Vojvodina.⁶² Zaštitnik građana je takođe izdao 59 sistemskih preporuka u 45 slučajeva nasilja u porodici i zloupotrebe dece u kojima su sprovedeni postupci praćenja,⁶³ istim ministarstvima i pokrajinskom Sekretarijatu, jer je utvrdio propuste većine institucija u svim slučajevima.

Izuzimajući tri slučaja femicida u kojima su policijske uprave sprovele disciplinske postupke (kaznile policijske službenike smanjenjem plate za 20% u jednom mesecu⁶⁴), druga ministarstva i institucije nisu čak ni pokrenuli disciplinske postupke protiv svojih zaposlenih.

Kada je u pitanju realizacija **Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost**, posebni cilj 1.5. odnosi se na povećanje sigurnosti žena od rodno zasnovanog nasilja, nasilja u porodici i partnerskim odnosima. Izvesno se može reći da od planiranih aktivnosti u 2016. godini **nisu realizovane**: usvajanje novog strateškog dokumenta za suzbijanje nasilja nad ženama i primenu Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici; uspostavljanje jedinstvenog i standardizovanog sistema prikupljanja, evidentiranja i razmene podataka o svim oblicima nasilja nad ženama;⁶⁵ obezbeđivanje uslova za

60 Videti (samo na srpskom jeziku): <http://bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6507/Gradjanima-Srbije-ogracen-pristup-informacijama.shtml>

61 *Femicid – ubistva žena u Srbiji, Izveštaj 2016 – Mreža žene protiv nasilja*, dostupno: http://www.zeneprotivnasilja.net/images/pdf/FEMICID-Kvantitativno-narativni_izvestaj_za_2016_godinu.pdf

62 Dostupno (samo na srpskom): <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4833-2016-07-28-08-59-32>.

63 Dostupno (samo na srpskom): <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4869-z-sh-i-ni-gr-d-n-pr-p-zn-i-n-silj-u-p-r-dici>.

64 Str. 15, fusnota 21. Izveštaja Zaštitnika građana: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4869-z-sh-i-ni-gr-d-n-pr-p-zn-i-n-silj-u-p-r-dici>.

65 Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici je predviđeno uspostavljanje centralne evidencije podataka o nasilju u porodici, a ne o svim oblicima nasilja prema ženama.

održive, kontinuirane, dostupne usluge ženskih udruženja specijalizovanih za podršku ženama u situacijama nasilja; izdvajanje sredstva za funkcionisanje jedinstvenog SOS telefona i drugih specijalističkih usluga podrške ženama u situaciji nasilja; smanjeno senzacionalističko medijsko izveštavanje kojim se opravdava i normalizuje nasilje nad ženama; redovno informisanje javnosti o efektima mera za sprečavanje i otklanjanje nasilja nad ženama i mehanizmima zaštite; praksa sednica Saveta Regulatornog tela za elektronske medije posvećenih izveštavanju o nasilju nad ženama na kojima se predstavljaju nalazi monitoringa medijskih sadržaja o nasilju nad ženama i femicidu koje izrađuje Mreža žene protiv nasilja. Iako je zakonodavni okvir unapređen,⁶⁶ nije u potpunosti usaglašen sa Konvencijom. Primena novih zakonskih određenja počinje od 1. juna 2017. kada će se videti njihova delotvornost i efikasnost.

Nijedna ženska organizacija u Srbiji koja pruža usluge ženama koje su žrtve nasilja nije dobila sredstva iz poziva koji je uputilo Ministarstvo pravde (jun 2016) iz sredstava prikupljenih po osnovu odloženog krivičnog gonjenja.⁶⁷ Znatno iznos tih sredstava prikupljen je u slučajevima nasilja u porodici (u 2014. godini tužilaštva u Srbiji su odbacila krivične prijave za nasilje u porodici u najmanje 15%⁶⁸ slučajeva. Imajući u vidu da je donji iznos uplate u humanitarne svrhe oko 320 evra, može se zaključiti da je od počinitelaca nasilja u porodici prikupljeno najmanje 192.000 evra). Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći još uvek nije usvojen, a specijalizovane ženske organizacije koje pružaju usluge pravne i psihosocijalne podrške su još uvek zavisne od stranih donacija i neredovnih i malih sredstava iz lokalnog budžeta.

Iako Savet navodi u izveštajima o aktivnostima koje se odnose na sprovođenje **detaljne analize usklađenosti krivično-pravnog zakonodavstva** sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (3.6.1.6) i na **izmenu Krivičnog zakonika** u skladu sa tom analizom (3.6.1.7) da su aktivnosti „u potpunosti realizovane“, ova konstatacija **nije tačna**. Naime, izvršena je detaljna analiza usklađenosti Krivičnog zakonika sa Konvencijom,⁶⁹ ali **ne i analiza** usklađenosti Zakonika o krivičnom postupku, koji takođe predstavlja deo krivično-pravnog zakonodavstva. Dakle, moglo bi se zaključiti da je obavljena tek polovina planiranog posla.

Kada je reč o izmenama Krivičnog zakonika u skladu sa izvršenom analizom, ona takođe nije obavljena „u potpunosti“. Pored usvojenih izmena i dopuna Krivičnog zakonika,⁷⁰ potrebno je razmotriti izmene i dopune u još najmanje 20 članova,⁷¹ da bi se on smatrao usaglašenim sa standardima Konvencije. Treba reći da se određeni broj izmena i dopuna Krivičnog zakonika ticao samo visine kazni, ali ne i izmena u definicijama dela u skladu sa Konvencijom (to se odnosi na sva krivična dela protiv polnih sloboda, jer je krivično delo silovanje, čl. 178, ostalo neusaglašeno sa Konvencijom). Kao što je navedeno, Zakonik o krivičnom postupku **nije usaglašavan** sa standardima Konvencije, što bi bilo nužno,⁷² da bi se ove dve aktivnosti mogle smatrati „u potpunosti realizovanim“.

U izveštajima se navodi da se „uspešno realizuju“ i aktivnost u vezi sa nastavkom razvoja **modela rada policije u zajednici** (3.6.1.21), aktivnost **imenovanja posebno obučanih i odabranih policijskih oficira za vezu sa društveno ranjivim grupama** (3.6.1.21), kao i aktivnost **kontinuiranog održavanja sastanaka policije sa predstavnicima društveno ranjivih grupa** (3.6.1.22). Prema sadržaju izveštaja jasno je vidljivo da se model rada policije u zajednici realizuje u sasvim **malom broju opština** (ne više od 10% ukupnog broja opština u Republici Srbiji), što nikako ne bi moglo da se označi „uspešnom“ realizacijom. Jedna konferencija i jedan seminar su

66 Usvajanjem Zakona o sprečavanju nasilja u porodici i Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika.

67 <http://www.mpravde.gov.rs/vest/13226/resenje-o-dodeli-sredstava-prikupljenih-po-osnovu-odlaganja-krivicnog-gonjenja.php>.

68 Poseban izveštaj Zaštitnika građana o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja, str. 3, stav 15, dostupno na engleskom: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji/3711-special-report-of-the-protector-of-citizens-on-the-implementation-of-the-general-and-special-protocols-on-protection-of-women-against-violence>.

69 Doc dr Vesna Ratković, *Compliance Analysis of the Serbian CC with the EU acquis, including recommendation for the amendments to the legislative framework and a planning framework*, Policy & Legal Advice Center (PLAC), 2015.

70 Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, Službeni glasnik RS, br. 94/2016; dostupno: http://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/241116-zakon_o_izmenama_i_dopunama_krivicnog_zakonika.html

71 Prema analizi doc dr Vesna Ratković, Policy & Legal Advice Center (PLAC), 2015. I analiza Autonomnog žeskog centra potvrđuje da bi bilo nužno izmeniti još najmanje 8 krivičnih dela (dostupno samo na srpskom jeziku: <http://www.potpisujem.org/srb/882/analiza-uskladenosti-zakonodavnog-i-strateskog-okvira-sa-standardima-konvencije>

72 Autonomni ženski centar je predložio izmene i dopune najmanje 15 članova Zakonika o krivičnom postupku (dostupno samo na srpskom jeziku: <http://www.potpisujem.org/srb/882/analiza-uskladenosti-zakonodavnog-i-strateskog-okvira-sa-standardima-konvencije>

usmereni na žene kao ciljnu grupu.⁷³ Kada je reč o oficirima za vezu sa društveno ranjivim grupama, aktivnosti se isključivo odnose na LGBT zajednicu i organizacije. Iako se žene – žrtve nasilja u porodici i partnerskim odnosima pominju kao ciljna grupa, nije navedena **nijedna** aktivnost koja je u izveštajnom periodu realizovana u vezi sa potrebama i bezbednosnom situacijom ove grupe, odnosno u saradnji sa specijalizovanim ženskim organizacijama iz Mreže žene protiv nasilja. Isto važi i za aktivnost održavanja sastanaka sa predstavnicima ranjivih društvenih grupa (sve navedene aktivnosti su sa LGBT organizacijama i zajednicom). Na taj način prevencija u ostvarivanju bezbednosne zaštite i zaštite ljudskih i manjinskih prava u lokalnoj zajednici neoravdano je redukovana samo na jednu ciljnu grupu, iako je iz različitih izvora nedvosmisleno jasno da su bezbednosno ugrožene mnoge društvene grupe, uključujući žene.

PREPORUKE:

- Usmeriti procenu realizacije planiranih aktivnosti na stvarne efekte, a ne na nabranje pojedinačnih akcija koje ne dovode ili ne ukazuju na promenu stanja.
- Izvršiti potpuno usaglašavanje krivičnog zakonodavstva sa standardima Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici i obezbediti praćenje primene zakona, kako bi se procenili stvarni efekti.
- Obezbediti primenu svih planiranih mera i aktivnosti koje se odnose na povećanje sigurnosti žena od rodno zasnovanog nasilja i uključivanje specijalizovanih ženskih organizacija u ove aktivnosti.
- Ispuniti preporuke Zaštitnika građana date u specijalnim izveštajima o slučajevima ubistava žena i slučajevima nasilja prema ženama i zlostavljanja dece.
- Obezbediti delotvornu i dostupnu pravnu zaštitu i psihosocijalnu podršku za žrtve rodno zasnovanog nasilja.

2.3.4. Prava deteta

Komitet za prava deteta je objavio Zaključna zapažanja o drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije. Radna grupa Ministarstva pravde nije objavila izveštaj o javnoj raspravi o nacrtu novog Zakona o maloletnicima koja je organizovana pre 15 meseci, niti je konačna verzija nacrtu Zakona o maloletnicima dostupna javnosti.

7. marta 2017. godine Komitet za prava deteta je objavio Zaključna zapažanja o drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije⁷⁴ u kojima se navodi da nedovoljna usklađenost *Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica koji se tiču uslova pod kojima se ispituju posebno osetljivi svedoci često dovodi do ponovne viktimizacije dece svedoka. Uočeno je i to da zakonodavne reforme koje treba da obezbede procedure koje su prilagođene deci teku sporo, dok dugotrajni sudski postupci i nedostatak podrške deci i njihovim roditeljima često rezultiraju ponovnom viktimizacijom dece tokom trajanja sudskih postupaka (st. 66).*

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 navodi da je aktivnost 3.6.2.10. koja podrazumeva izmene i dopune Zakona o maloletnicima skoro u potpunosti realizovana, jer je Nacrt zakona pripremljen a javna rasprava održana, te da se u narednom periodu očekuje i usvajanje zakona.

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 nije, međutim, objasnio kako je došlo do ove promene, niti je spomenuo činjenicu da je Ministarstvo, pošavši od izmena i dopuna postojećeg zakona – na kraju odlučilo da usvoji sasvim nov zakon. Takođe, Savet nije naveo izvor na kome može da se pronađe konačna verzija Nacrtu zakona izrađena nakon javne rasprave

⁷³ Konferencija žene u policiji – razvijanje rodne ravnopravnosti u MUP-u i jedan forenzički seminar za rodno zasnovano nasilje.

⁷⁴ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSRB%2fCO%2f2-3&Lang=en

održane u decembru 2015. godine⁷⁵ ili Izveštaj o javnoj raspravi. Autonomni ženski centar nije dobio nikakav odgovor od Radne grupe u vezi sa svojim komentarima na Nacrt zakona.

Nestale bebe

Prema presudi Evropskog suda za ljudska prava donetoj u predmetu Zorice Jovanović protiv Republike Srbije,⁷⁶ koja je (osim kada se radi o individualnom obeštećenju tužioca) postala pravosnažna 9. septembra 2013. godine, Evropski sud za ljudska prava je za Republiku Srbiju propisao opštu obavezu. Prema ovoj presudi, Republika Srbija je dužna da u roku od jedne godine od dana pravosnažnosti presude, osim individualnog obeštećenja tužioca, preduzme i sve ostale odgovarajuće mere kako bi obezbedila uspostavljanje mehanizma za pružanje individualnog obeštećenja svim roditeljima čija je situacija ista ili slična tužiočevoj.

PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da navede izvor za svaku aktivnost koja se smatra uspešno ili delimično sprovedenom;
- Osigurati najviše standarde zaštite maloletnih žrtava krivičnih dela u skladu sa Direktivom 2012/29/EU i Konvencijom o pravima deteta;
- Što je pre moguće, usvojiti zakon o utvrđivanju činjenica u vezi sa statusom novorođenih beba za koje se sumnja da su nestale iz porodilišta u Republici Srbiji.

2.3.6. Jačanje proceduralne zaštite u skladu sa standardima EU

Ministarstvo pravde je radne verzije Nacrta zakona o besplatnoj pravnoj pomoći stavilo javnosti na uvid i sa organizacijama civilnog društva i Advokatskim komorama održalo okrugli sto. Pripremljena analiza normativnog okvira za sprovođenje minimalnih standarda koji se odnose na prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela/oštećenih u skladu s Direktivom 2012/29/EU još uvek nije dostupna javnosti. Nema ni javno dostupnih informacija o radu Radne grupe na Zakoniku o krivičnom postupku. Viktimološko društvo Srbije je od ženskih civilnih organizacija koje pružaju podršku samo ženama – žrtvama nasilja zatražilo da popune upitnik o podršci koju pružaju žrtvama. Zakon o sprečavanju nasilja u porodici stupa na snagu 1. juna 2017. godine i donosi novine u oblasti delovanja policije i pravosuđa.

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 navodi da je aktivnost 3.7.1.1. koja se tiče usvajanja Nacrta zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u skladu sa pravnim tekovinama EU skoro u potpunosti realizovana, jer je Nacrt zakona pripremljen i Radna grupa, sa predstavnicima Delegacije EU u svojstvu posmatrača, redovno održava sastanke u Ministarstvu pravde u okviru pregovora sa advokatskim komorama i organizacijama civilnog društva, te da će Nacrt biti dostavljen resornim ministarstvima na mišljenje čim se o njemu postigne dogovor.

U novembru i decembru 2016. godine, organizacije civilnog društva koje su zainteresovane za Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći dobile su tri nova nacrtu ovog zakona, s tim što je poslednja verzija bila ona od 14. decembra 2016. Dana 26. januara 2017. godine Ministarstvo pravde je sa predstavnicima OCD i advokatskih komora organizovalo samo jedan javni okrugli sto.⁷⁷ Iako najnovija verzija Nacrta zakona prepoznaje organizacije civilnog društva kao one koji pružaju besplatnu pravnu pomoć, ovo se odnosi samo na kolektivne tužbe a ne na pojedinačne slučajeve (na primer, ako se usvoji poslednja verzija, pravicama Autonomnog ženskog centra neće biti dozvoljeno da pružaju besplatnu pravnu pomoć ženama – žrtvama partnerskog i seksualnog nasilja, iako Autonomni ženski centar tu pomoć pruža već više od 20 godina).

⁷⁵ Od 11. do 31. decembra 2015. godine, <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

⁷⁶ Predmet: *Zorica Jovanović protiv Republike Srbije*, podnesak br. 21794/08, Strazbur, 26. mart 2013.

⁷⁷ http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf_activities/2017/key-controversies-in-the-process-of-drafting-the-law-on-free-legal-aid#.WOUfytj97IU

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 tvrdi da su aktivnosti 3.7.1.16. i 3.7.1.23. u potpunosti realizovane jer je lokalni ekspert u decembru 2015. godine pripremio analizu normativnog okvira za sprovođenje minimalnih standarda koji se odnose na prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela/oštećenih u skladu s Direktivom 2012/29/EU. Savet navodi da je analiza dostavljena članovima Radne grupe za izradu izmena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku, i da će Radna grupa koristiti preporuke iz analize.

Na internet stranici Ministarstva pravde još uvek nema javno dostupnih informacija o tome kada je ta nova Radna grupa za ZKP osnovana i ko su joj članovi, a nema ni Zapisnika sa održanih sastanaka. Savet nije naveo izvor gde se može pronaći navedeni Izveštaj, kao ni informacije o Radnoj grupi za Zakonik o krivičnom postupku.

Savet je naveo da se uspešno realizuje aktivnost 3.7.1.20. koja se odnosi na uspostavljanje mreže službi na nivou cele zemlje za podršku žrtvama, svedocima i oštećenima u istrazi i svim fazama krivičnog postupka, a potom ponovio sve što je već napisano u Prvom izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23. Stoga se može zaključiti da tokom perioda od 9 meseci nije bilo nikakvih daljih aktivnosti. Viktimološko društvo Srbije je u februaru 2017. godine zatražilo od nevladinih organizacija koje pružaju pomoć ženama – žrtvama nasilja da popune upitnik o vrsti podrške koju pružaju.

Aktivnost 3.7.1.24. – usvajanje posebnog zakona kojim se uređuje prevencija nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima – jedina je koja može da se smatra sprovedenom u potpunosti. i da je obuka za pravosuđe i policiju započela pre stupanja Zakona na snagu 1. juna 2017. godine. Zakon donosi promenu u razumevanju uloge tužilaca i policije koji će pored represivne, imati i veoma važnu preventivnu ulogu u slučajevima nasilja u porodici. Policija je dobila nova ovlašćenja: sada mogu u roku od 8 sati da izdaju hitne mere zaštite udaljenja iz stana/kuće i zabrane pristupa/kontakta koje traju 48 sati. Tokom tih 48 sati tužilac može u roku od 24 sati da od suda traži produženje hitne mere zaštite, a sud će imati 24 sata da odluči o produženju mere na period od 30 dana. Sudski postupak se vodi bez prisustva stranaka (ex parte). Zakon, takođe, obavezuje tužioce da najmanje jednom u 15 dana održavaju multi-sektorske sastanke na kojima će razmatrati svi prijavljeni slučajevi rodno zasnovanog nasilja. U suprotnom, u odnosu na tužioce mogu biti pokretani disciplinski postupci.

PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da navede izvore za svaku aktivnost koja se smatra uspešno ili delimično realizovanom;
- Usvojiti odgovarajući Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći;
- Uključiti ženske organizacije civilnog društva u postupak revidiranja i usklađivanja zakona i podzakonskih akata sa minimalnim standardima koji se odnose na prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela/oštećenih u skladu sa Direktivom 2012/29/EU;
- Uključiti ženske organizacije civilnog društva koje pružaju podršku samo ženama – žrtvama nasilja u aktivnosti vezane za uspostavljanje mreže službi na nivou cele zemlje za podršku žrtvama, svedocima i oštećenima u istrazi i svim fazama krivičnog postupka.

3. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

3.1. Migracije i azil

Migrantsko-izbeglička kriza uticala je na dinamiku sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 24. Ključne reformske mere predviđene u pod-poglavljima 'Migracije' i 'Azil' tek treba da budu realizovane: dva sistemska zakona – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti i Zakon o strancima – još nisu donesena.

Neophodno je revidirati Akcioni plan za Poglavlje 24 tako da reflektuje izazove se kojima se država suočava u kontekstu migrantsko-izbegličke krize. Kriza je povezana sa sledećim potrebama: redefinisane strateškog okvira upravljanja migracijama, kao i sa pitanjima koordinacije, infrastrukture i funkcionisanja sistema, pre svega u kontekstu naročito ranjivih kategorija među migrantima i izbeglicama. Neophodno je da redefinisane postojećeg strateškog okvira uključi pitanje statusa, pristup pravima, politiku vraćanja (uključujući i dobrovoljni povratak) i koordinaciju sa međunarodnim organizacijama u kontekstu preseljenja (resettlement-a).

U oblasti migracija i azila je tokom izveštajnog perioda postignut izvestan napredak: u decembru 2016. godine Vlada je donela Uredbu o uključivanju osoba kojima je dodeljen izbeglički status u društveni, kulturni i ekonomski život.⁷⁸ Prema njenim odredbama, glavne komponente programa podrške integraciji osoba kojima je priznato utočište su: potpuno i blagovremeno pružanje informacija izbeglicama o njihovim pravima i obavezama, mogućnostima za zapošljavanje, obrazovanju i ličnom razvoju, kao i informacija u vezi postojećih programa i projekata usmerenih ka njihovom uključivanju u društveni, kulturni i ekonomski život; način na koji mogu da ostvare svoje pravo da nauče srpski jezik i upoznaju se sa kulturom i Ustavom Republike Srbije; vrste pomoći u procesu uključivanja dece u obrazovni sistem, kao i pomoći u uključivanju na tržište rada. Što se tiče obrazovanja dece, tokom izveštajnog perioda su preduzeti određeni koraci. U koordinaciji sa Ministrom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Komesarijatom za izbeglice i migrante, i u saradnji sa međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva, Ministarstvo prosvete je započelo proces uključivanja dece u formalni obrazovni sistem (u osnovnim i srednjim školama u Beogradu i Lajkovcu), i trenutno se radi na izradi neformalnih obrazovnih programa koji će omogućiti efikasnu integraciju dece u formalni obrazovni sistem. Na lokalnom nivou, ovaj proces koordinišu direktori škola.

U martu ove godine usvojen je Program za podsticanje lokalnih samouprava u sprovođenju mera i aktivnosti koje su neophodne za dostizanje utvrđenih ciljeva iz oblasti upravljanja migracijama za 2017. godinu.⁷⁹ On između ostalog, podrazumeva i mere i aktivnosti za promovisanje i povećanje tolerancije prema migrantima u lokalnim zajednicama u kojima su smešteni, kao i aktivnosti koje se moraju uzeti u obzir kako bi se unapredili kapaciteti lokalnih samouprava neophodni za planiranje aktivnosti i mera koje se odnose na upravljanje migracijama.

Tokom izveštajnog perioda, broj migranata i izbeglica u Srbiji kretao se između 6.500 i 8.000. Približno 86% ih je smešteno u postojeće državne objekte. Prema podacima UNHCR-a od novembra 2016. do 8. marta 2017. godine, 3.876⁸⁰ migranata je izrazilo nameru da zatraži azil u Srbiji, ali je do sada doneto samo osam pozitivnih rešenja. Tokom prvih dva meseca 2017. godine došlo je do blagog pada broja lica koja su izrazila nameru da zatraže azil (sa 1.503 u novembru

⁷⁸ Službeni glasnik RS br. 101/2016.

⁷⁹ Službeni glasnik RS br. 26/2017.

⁸⁰ Izvor: https://data2.unhcr.org/en/search?country=722&situation%5B%5D=11&text=&type%5B%5D=document&partner=§or=&date_from=&date_to=&country_json=%7B%22%22%3A%22722%22%7D§or_json=%7B%22%22%3A%22%22%7D&apply=

2016.⁸¹ na 502⁸² u februaru 2017. godine). Većina lica koja traže azil su iz Avganistana (45%), Iraka (26%) i Sirije (13%).

Trenutni smeštajni kapaciteti nude više od 6.000 mesta, a nadležne vlasti kontinuirano rade na pripremi novih centara. Tokom izveštajnog perioda prihvatno-tranzitni centri otvoreni su u Somboru, Dimitrovgradu, Bosilegradu, Pirotu, Divljani i Obrenovcu, dok je adaptacija novih centara u Aleksincu, Vranju i Kikindi u toku.

Nadležni organi zadržali su humanitarni pristup u rešavanju trenutnih izazova vezanih za migracije, i preduzimaju se sve mere i radnje kako bi se svim migrantima koji trenutno borave u Srbiji obezbedio smeštaj i pristup pravima. Glavni humanitarni izazov tokom hladnog vremena bilo je obezbeđivanje smeštaja i pristupa pravima za izbeglice/migrante koji borave u barakama u Beogradu. Postojao je problem smeštaja i pružanja pomoći i podrške ovoj grupi migranata s obzirom da nisu pokazali želju da se registruju i na taj način ostvare pravo na smeštaj u jednom od postojećih centara za azil. U cilju njihovog zbrinjavanja otvoren je novi prihvatni centar u Obrenovcu – beogradskoj gradskoj opštini, u kome trenutno ima 850 mesta, a nadležni organi, zajedno s međunarodnim i civilnim organizacijama, migrantima pružaju informacije i upućuju ih i transportuju do slobodnih smeštajnih objekata. Ovaj Prihvatni centar namenjen je smeštaju muškaraca i maloletnih lica iz baraka u Beogradu. Dalje, preduzete su odgovarajuće pripreme i za ishod najnovijih izmena mađarskog zakonodavnog okvira u oblasti upravljanja migracijama kojim se uvode strože granične procedure: smeštajni objekti na severu Srbije su trenutno u fazi pripreme, kako bi se obezbedili određeni kapaciteti za hitan smeštaj migranata koji će biti vraćeni iz Mađarske nakon što počne primena novih zakonskih odredbi.

Migranti nastavljaju da neregularno ulaze u zemlju. Obično putuju krijumčarskim kanalima, izbegavaju kontakte sa nadležnim organima i kroz teritoriju se kreću na neregularan način. Usled mađarske migracione politike i ograničenih mogućnosti ulaska u zemlju, broj lica koja ilegalno i na duži vremenski period borave u Republici Srbiji i dalje je veliki. Migranata koji nisu izrazili nameru da zatraže azil u Republici Srbiji, i koji čekaju da budu primljeni u Mađarsku, i dalje su prisutni u prihvatno-tranzitnim centrima i centrima za azil. Pitanje *push back*-ova i neformalne readmisije državljanima trećih zemalja u i iz Srbije i dalje ostaje naročito problematično.⁸³ U velikom broju takvih slučajeva iniciran je postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava.⁸⁴

PREPORUKE:

- Vlada Srbije bi trebalo da usvoji novi Zakon o strancima, koji mora da bude praćen odgovarajućim podzakonskim aktima i usklađen sa pravnim tekovinama EU i međunarodnim standardima za ljudska prava, ali bi trebalo u obzir da uzme i specifičnosti pravnog sistema Republike Srbije;
- Potrebno je preduzeti potrebne korake i intenzivirati napore za delotvorno sprovođenje sporazuma o readmisiji u vezi sa državljanima trećih zemalja, uzimajući u obzir standarde zaštite povratnika. Uspostaviti jasne i precizne procedure za migrante u procesu povratka, uključujući i asistirani dobrovoljni povratak (AVR);
- Vlada Srbije treba da nastavi sa reformama u cilju izrade i uspostavljanja sveobuhvatne politike azila koja će obezbediti efikasan i pravičan postupak azila. Promene u politici treba da sadrže (u najmanju ruku): usvajanje Zakona o azilu i privremenoj zaštiti u najkraćem mogućem roku, uključujući i specifična zakonska rešenja za integraciju izbeglica i lica koja uživaju druge oblike zaštite, i razvijanje mehanizma za funkcionalnu integraciju;
- Što se tiče uspostavljenog pravnog okvira, neophodno je obezbediti infrastrukturne kapacitete i ljudske resurse dovoljne za njegovu efikasnu primenu.

81 Visoki komesarijat UN za izbeglice – međuagencijski podaci o radu, novembar 2016. godine.

82 Visoki komesarijat UN za izbeglice – međuagencijski podaci o radu, februar 2017. godine.

83 Samo u periodu od 17. januara do 26. februara, oko 1.107 migranata je vraćeno iz Mađarske, 184 iz Hrvatske i 212 iz Makedoniji. Podaci sa UNCT Partners briefing održanog 27. februara 2017. godine.

84 Izvor: *Pravo na azil u Republici Srbiji, 2016. godine*, Beogradski centar za ljudska prava.

3.2. Borba protiv organizovanog kriminala

U oblasti borbe protiv organizovanog kriminala uočeni su određeni pozitivni pomaci, ali još uvek nema ozbiljnih i konkretnih nastojanja da se dokaže pozitivan učinak u vidu pravosnažnih presuda. Nije postignut napredak u pogledu međuinstitucionalne saradnje između tužilaštva i policije i međusobnog povezivanja njihovih baza podataka, jer se sa aktivnostima iz Akcionog plana za Poglavlje 24 koji se odnose na uspostavljanje centralizovanog kriminalističko-obaveštajnog sistema (preporuka 6.2.2) dosta kasni.

Uprkos činjenici da je Srbija, po Evropolovoj metodologiji, izradila svoju prvu nacionalnu Procenu opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA), njena korisnost zavisi od uspešnog uvođenja policijsko-obaveštajnog modela rada i unutrašnjih promena i restrukturiranja Ministarstva unutrašnjih poslova i Direkcije policije (preporuka 6.2.1 iz Akcionog plana za Poglavlje 24). Osim *Priručnika o policijsko-obaveštajnom modelu*,⁸⁵ koji je pripremio i objavio MUP, sve druge aktivnosti koje se odnose na policijsko-obaveštajni model rada su u ranim fazama realizacije.

Što se tiče revizije uloge obaveštajnih službi u krivičnom postupku, odnosno potrebe da se obezbedi operativna nezavisnost policije od Bezbednosno-informativne agencije (BIA) kada se radi o primeni posebnih istražnih mera (preporuka 6.2.3 iz AP 24), tu nije postignut nikakav napredak. Planirana analiza je urađena 2015. godine i dostavljena Birou za koordinaciju službi bezbednosti, ali od tada nije bilo nikakvih pomaka u tom smislu pa je rok odložen za drugu polovinu 2017. godine. Uprkos ovom kašnjenju, u prvom polugodišnjem Vladinom Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24⁸⁶ navodi se da je naredna mera, tj. sprovođenje plana na osnovu ove analize, realizovana na vreme. Suočena sa ovim nelogičnim sledom događaja, Pregovaračka grupa za Poglavlje 24 je izjavila da se radilo o tehničkoj grešci i da u tom pogledu zapravo nije bilo nikakvog napretka.⁸⁷ Zbog ove greške može da se postavi pitanje kakav je kvalitet Vladinog izveštavanja o reformama, kako ka zainteresovanim stranama tako i kad se radi o široj javnosti.

Konačno, umesto da radi na dokazivanju pozitivnih rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala tako što će povećati broj pravosnažnih presuda, Vlada je nastavila sa svojom praksom masovnog hapšenja pojedinaca koja liče na akcije smišljene da se dopadnu građanima.⁸⁸ Od kraja 2015. godine organizovane su policijske akcije masovnog hapšenja pod nazivima Rezač, Grom i Skener, dok su akcije Pluton⁸⁹ i Pluton 2 sprovedene u prvoj nedelji marta 2017. godine. Sve njih i dalje karakteriše sledeće: radi se o grupnom hapšenju lica osumnjičenih za različite vrste zločina iz mahom nepovezanih oblasti; odigravaju se u raznim gradovima širom Srbije; detaljno su pokriveni u medijima, sa prenošenjem uživo i snimcima hapšenja; većina uhapšenih lica se kasnije pušta na slobodu bez krivične prijave.

3.2.1. Reforma policije

U oblasti reforme policije postignut je izvestan napredak. Početne pretpostavke za upravljanje ljudskim resursima u policiji su ispunjene. Sektor za ljudske resurse u okviru MUP-a je počeo sa radom, a novi Zakon o policiji je u velikoj meri propisao pravila za zapošljavanje i napredovanje. Međutim, glavne odluke donosi ministar unutrašnjih poslova, što nije dobro rešenje.

O organizacionoj strukturi Sektora za ljudske resurse bilo je dosta reči u zaključku analize stanja u MUP-u koja je sprovedena 2014. godine. Javni konkurs za mesto šefa Sektora objavljen je krajem oktobra 2016. godine, što predstavlja prvi korak ka napuštanju loše prakse imenovanja vršilaca dužnosti na rukovodeća mesta u MUP-u. Međutim, u delu konkursa koji opisuje zahteve

85 Klisarić, M. i Kostadinović, N. (2016). *Policijsko-obaveštajni model: Priručnik*. MUP Republike Srbije, Beograd. Dostupno samo na srpskom jeziku, na adresi: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/23a0498f-e93a-4fd3-a507-6ebc568cd10e/Prirucnik+POM+sajt+7.10.2016.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lwFqozE>

86 Dostupno samo na srpskom jeziku, na adresi: http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_izvestaj.pdf

87 Sastanak sa pregovaračkom grupom za Poglavlje 24, februar 2017. godine.

88 Videti: Elek, B. i drugi (2016). *Praćenje i ocena vladavine prava u Republici Srbiji*. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, str. 16.

89 Videti: <http://rs.n1info.com/a231642/Vesti/Vesti/Uhapsene-53-osobe-zbog-zloupotreba-u-drzavnim-organima.html>

nije navedeno da kandidati moraju da imaju radno iskustvo u upravljanju ljudskim resursima, kao ni bilo kakvo iskustvo povezano sa opisom posla. Navodi se samo da kandidat mora da ima najmanje devet godina radnog iskustva u struci, što nije dovoljno precizna formulacija. Kandidat za visoko mesto u državnoj upravi obično mora da ima najmanje dve godine radnog iskustva u obavljanju poslova koji su slični ili identični onom za koji konkuriše.

Positivno je to što su navedeni kriterijumi za napredovanje i što je planirano da se sigurnosne provere obavljaju tokom čitavog trajanja zaposlenja u policiji a ne samo u trenutku zapošljavanja. Osim toga, SUK će biti odgovoran za proveru policajaca na visokim položajima, što je takođe pohvalno. Međutim, postoje problemi u vazii sa tim ko će biti odgovoran za imenovanje i razrešenje. Činjenica da ministar unutrašnjih poslova još uvek imenuje i razrešava načelnike regionalnih policijskih uprava i rukovodioce organizacionih jedinica u Direkciji policije nije dobro rešenje, jer se na taj način političarima pruža mogućnost da utiču na operativni rad policije.

Prošlo je devet meseci od kada je 2. septembra 2016. godine (konačno) objavljen konkurs za mesto direktora policije. Stvarni razlozi za smenu bivšeg direktora Milorada Veljovića, koji je kasnije postao savetnik Predsednika Vlade, javnosti su ostali nepoznati. Prijavilo se deset kandidata, od kojih su dva ušla u uži izbor za to mesto. Tada su vršilac dužnosti direktora policije Vladimir Rebić i bivša načelnica policije u Užicu, Dragica Jevtović, prošli sve faze provere u takmičenju za to mesto. Od samog početka njih dvoje su bili jedini koji su prošli sve faze postupka odabira koji je regulisan Uredbom o sprovođenju javnih konkursa u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Postupak odabira je završen 22. novembra 2016. godine, kada je Konkursna komisija na osnovu svoje procene sastavila konačnu rang listu i prosledila je ministru unutrašnjih poslova. Vladimir Rebić i Dragica Jevtović su prošli i završnu fazu postupka imenovanja. U decembru 2016. godine, Vlada je za novog direktora policije imenovala Vladimira Rebića. Postupak odabira je bio samo delimično transparentan. Činjenica da su informacije koje građanima pružaju mogućnost da shvate kako ovaj postupak funkcioniše po prvi put objavljene predstavlja pozitivan korak napred, ali dokumentacija koju je Konkursna komisija koristila za procenu potencijalnih kandidata nije dostupna javnosti.

Tužioci su nezadovoljni svojim nadležnostima u odnosu na policiju. Uvođenje tužilačke istrage u Srbiji je potpuno promenilo uloge i odnos između glavnih aktera u krivičnom postupku: policije, tužilaštva, advokata odbrane i suda. Prenos nadležnosti sa bivšeg „istražnog sudije“ na javnog tužioca nije praćen i prenosom resursa i garancija nezavisnosti. Od početka primene novog ZKP-a, iz sudova je u javna tužilaštva preneto približno 38.000 predmeta – ali bez adekvatnog povećanja ljudskih resursa. Javne tužioce imenuje Vlada a postavlja Narodna skupština, što izvršnoj i zakonodavnoj vlasti daje mogućnost da vrše uticaj na rad javnog tužilaštva. Nedavno istraživanje CESID-a pokazalo je zabrinjavajuće podatke u vezi sa obukom tužilaca. Skoro polovina (48%) ispitanih javnih tužilaca prisustvovala je samo jednom treningu – i smatra da to nije dovoljno – dok samo 33% njih tvrde da su zadovoljni obimom obuke. Uz to, tužioci (84%) veruju da su im potrebna šira ovlašćenja u odnosu na policiju kako bi mogli efikasnije da vode istrage.

MUP medijima pristupa na selektivan način. Do sada se nekoliko medijskih organizacija žalilo na nedostatak transparentnosti u policiji. Pribavljanje zvaničnih informacija od policije je postalo problem za novinske agencije, televizijske stanice i dnevne novine u Srbiji.

PREPORUKE:

- Reforma policije mora da ostane prioritet u pregovorima sa Evropskom unijom, a posebno u okviru praćenja sprovođenja Poglavlja 24. Sa daljom profesionalizacijom i razvijanjem efikasnije strukture i prakse u upravljanju policijom treba nastaviti, i njih treba nezavisno pratiti;
- Kako bi se omogućilo praćenje reforme policije neophodno je jasno navesti ključne mere, rokove, nadležne organe, potrebna sredstva i pokazatelje za sprovođenje preporuke Evropske komisije „Izvršiti procenu potreba za daljim reformama i racionalizacijom policije/MUP-a kako bi se povećala njena efikasnost“ u skladu sa metodologijom koja se koristi u ostatku Akcionog plana za Poglavlje 24;

- Neophodno je nastaviti reforme u upravljanju ljudskim resursima u policiji, posebno kada se radi o postupku vezanom za unutrašnje konkurse za radna mesta, kroz dalje definisanje javnih politika, procedura i podzakonskih akata i njihovu primenu u praksi.

3.2.2. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

Glavna aktivnost u oblasti suzbijanja i borbe protiv trgovine ljudima – usvajanje Strategije za prevenciju i borbu protiv trgovine ljudima – još nije realizovana. S obzirom na to da ova Strategija i njen Akcioni plan treba da utvrde pravac svih drugih aktivnosti, i da je značajan deo Akcionog plana za Poglavlje 24 u ovoj oblasti direktno povezan sa njihovim usvajanjem, može se razumno zaključiti da je tokom izveštajnog perioda malo toga urađeno.

Usvajanje nove *Strategije za prevenciju i borbu protiv trgovine ljudima i zaštitu žrtava u Republici Srbiji* i početni *Akcioni plan* (6.2.8.1) su centralne aktivnosti *Akcionog plana za poglavlje 24 u oblasti borbe protiv trgovine ljudima*. Od 15 aktivnosti iz *Akcionog plana* koje se odnose na ovu oblast, sprovođenje četiri (6.2.8.2, 6.2.8.3, 6.2.8.6 i 6.2.8.7) zavisi direktno od ove jedne. Treba ponovo napomenuti da su prvobitne verzije *Strategije* i *Akcionog plana* sačinjene 2013. godini u okviru participativnog procesa u kome su učestvovali svi relevantni akteri, i da je usvajanje ova dva dokumenta od tada u toku. Iako se radi o aktivnosti koja je predviđena *Akcionim planom za Poglavlje 24*, ona je već nekoliko puta odgađana i samo se menja rok važenja dokumenata. Ovo se jasno vidi u državnom Izveštaju o sprovođenju aktivnosti za period juli-decembar 2016. godine.⁹⁰ Naime, u aktivnosti 6.2.8.1 navodi se da *Strategija* treba da važi za period 2016-2022. godine, a da će *Akcioni plan* biti sproveden u periodu 2016-2017. Samo jedan red ispod, u aktivnosti 6.2.8.2, za *Strategiju* se navodi period 2015-2020, a za *Akcioni plan* 2015-2016. Osim toga, iako je *Akcioni plan*, kada je u pitanju sam čin usvajanja, trebalo da bude sproveden u periodu 2016-2017, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna politika je trebalo da podnese svoje komentare i predloge za izmene i dopune u prvom kvartalu 2017. godine.

Usvajanje ovih dokumenata nije važno samo iz formalnih razloga. Naime, za četiri godine tokom kojih je donošenje *Strategije* i *Akcionog plana* konstantno odlagano, sistem za suzbijanje trgovine ljudima je stagnirao jer su nekadašnja tela za koordinaciju u međuvremenu prestala sa radom, a nova koje je predvidela *Strategija*, još nisu ustanovljena. Pozicija Koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima – policajca koji radi u Upravi granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova – još uvek nije sasvim jasna. Savet za borbu protiv trgovine ljudima nije aktivno telo i većina njegovih članova nije upoznata sa svojim ulogama, dužnostima i onim što se od njih očekuje. Uz to, Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima praktično ne postoji, s obzirom na to da je poslednji sastanak održan 2013. godine. Može se reći da je Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima trenutno jedino telo sa jasno definisanom ulogom u nacionalnom mehanizmu za upućivanje. Međutim, saradnja između relevantnih institucija i organizacija specijalizovanih za pomoć žrtvama i dalje je slaba (u 2016. godini, Centar je samo jednu osobu uputio na ASTRINE programe pomoći i podrške; dve osobe su uputili centri za socijalni rad, dve – organizacije civilnog društva iz inostranstva, i jednu osobu – tužilaštvo). Institucije nisu uvek otvorene za saradnju, i sarađuju tek kada uopšte nisu u mogućnosti da se same izbore sa problemima sa kojima se suočavaju u određenim konkretnim slučajevima trgovine ljudima. Zbog toga najviše pate same žrtve, jer pomoć na koju imaju pravo ili izostane, ili kasni, ili ne bude dovoljna.

Godine 2016. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima identifikovao je 55 žrtava, što predstavlja povećanje od 37% u odnosu na prethodnu godinu. Kao i prošle godine, većina identifikovanih žrtava bile su žene i devojke izložene seksualnoj eksploataciji; osam žrtava bili su muškarci i svi osim jednog su bili radno eksploatisani (jedna osoba muškog pola bila je primorana na vršenje krivičnih dela). Deca čine 38% svih identifikovanih žrtava, što predstavlja blagi pad u odnosu na prethodnu godinu. Srbija je još uvek zemlja kako porekla, tako i eksploatacije žrtava trgovine ljudima. Žrtve koje su identifikovane tokom 2016. godine bili su uglavnom državljani Srbije (52, tj. 91%), koji su bili eksploatisani pretežno na teritoriji Srbije. U 11 slučajeva došlo je do više različitih oblika eksploatacije; sve žrtve su bile žene koje su uglavnom seksualno iskorišćavane, dok je u 6 slučajeva zabeležen prisilan brak. Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, tokom 2016. godine je po osnovu člana 388 Krivičnog zakonika

90 http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_izvestaj.pdf

podneseno 11 krivičnih prijava za trgovinu ljudima. Odnose se na 14 počinitelja i 31 žrtvu. Blago povećanje broja identifikovanih žrtava u odnosu na prošlu godinu nije dovoljno da bi moglo da se govori o proaktivnijem pristupu identifikaciji žrtava u policiji i sistemu socijalne zaštite. Putem ASTRIN SOS telefona primljeno je više od 3.700 poziva, uključujući i 32 prijave potencijalne trgovine ljudima. Identifikovano je petnaest žrtava. U devet slučajeva bili su to muškarci – osmorica su bila izložena radnoj eksploataciji na gradilištima u Francuskoj, a jedan je korišćen za obavljanje radnji sitnog kriminala.

Preliminarni rezultati ASTRINE godišnje analize presuda izrečenih u 2016. godini za krivično delo trgovine ljudima i srodna dela (ukupno 37 presuda – 20 prvostepenih i 7 drugostepenih) pokazuju sledeće:

- Od 20 prvostepenih odluka, 4 su izrečene na osnovu sporazuma o priznanju krivice; u dva slučaja, osim sporazuma o priznanju krivice, delo je prekvalifikovano u „posredovanje u vršenju prostitucije“.
- Postupci su (gledano od trenutka podizanja optužnice pa do objavljivanja prvostepene presude) trajali u proseku 2 godine i 4 meseca, slično kao prošle godine. Najduže suđenje je trajalo 5 godina i 9 meseci, a najkraće 2 meseca. U poređenju sa 2015. godinom, procenat suđenja koja su trajala kraće od godinu dana se povećao (40% u 2016. godini, u odnosu na 26% u 2015. godini), ali je to i dalje daleko od efikasnosti koja je bila postignuta 2014. godine, kada je 50% prvostepenih presuda doneseno za manje od godinu dana. Kao i prethodnih godina, gotovo trećina postupaka je trajala duže od 3 godine.
- Godine 2016, 94% optuženih je proglašeno krivim, što je značajno više u odnosu na prethodne godine. 16% ih je osuđeno na osnovu sporazuma o priznanju krivice. Uz to, 20% osuđujućih presuda se odnosi na predmete gde je krivično delo “trgovine ljudima” prekvalifikovano “posredovanje u vršenju prostitucije”.
- Većina izrečenih zatvorskih kazni bila je u rasponu od 3 do 5 godina (84%, ali treba imati na umu da je zakonski minimum za trgovinu ljudima kazna zatvora u trajanju od 3 godine, odnosno 5 godina ako je žrtva dete). Zatvorske kazne duže od 5 godina izrečene su u 11% slučajeva. Izrečene kazne kraće od tri godine zatvora i uslovne kazne odnose se na slučajeve trgovine maloletnim licima radi usvojenja, slučajeve gde je krivično delo prekvalifikovano u “posredovanje u vršenju prostitucije”, a tu je i jedan slučaj kažnjavanja korisnika usluga u kontekstu trgovine ljudima. Ovi podaci govore da se kaznena politika ne razlikuje mnogo od one iz 2015. godine.
- Od 34 žrtve, 90% su bile žene, a približno 33% maloletne osobe.
- 62% optuženih je do suđenja bilo u pritvoru.
- Sve žrtve koje su podnele zahtev za naknadu štete u krivičnom postupku su upućene na parnični postupak. U 2016. godini nije doneta nijedna odluka o naknadi štete.

Tokom poslednjih nekoliko meseci, putem ASTRA SOS telefona primljen je povećan broj poziva od građana Srbije koji su, na osnovu prevarnih ili eksploativnih ponuda koje su dobijali od ilegalnih agencija za zapošljavanje, planirali da idu na rad u neku stranu zemlju (ili koji tamo već rade), uključujući tu i države članice Evropske unije. ASTRA je o takvim slučajevima uvek obavestavala nadležne institucije, ali pravog odgovora na ovaj problem i dalje nema. Naime, ASTRU je za dodatne informacije kontaktirala samo Služba za borbu protiv organizovanog kriminala MUP-a Srbije.

Srbija nije zemlja odredišta za radnike-migrante, ali radnici-migranti iz Srbije redovno odlaze na rad u strane zemlje – EU i Rusiju – gdje su često izloženi kršenju radnih i drugih prava, eksploataciji, a ponekad i trgovini ljudima. Država je usvojila Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti⁹¹ koji je stupio na snagu u januaru 2016. godine. Iako je ovo veoma važan zakon, on ne odgovara stvarnim potrebama zaštite naših radnika, koji na rad u inostranstvo (radi se uglavnom o poslovima u građevinarstvu) često odlaze bez zvaničnog ugovora i odgovarajuće radne vize. U suštini, nema mnogo mera za sprečavanje prevarnog posredovanja u zapošljavanju koje često rezultira ili finansijskom prevarom ili nekom vrstom eksploatacije.

91 Službeni glasnik RS br. 91/2015.

Neka od još uvek nerešenih gorućih pitanja su:

- U budžetu Republike Srbije za 2017. godinu nisu predviđena nikakva sredstva za aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, osim budžeta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima (od čega 90% odlazi na operativne troškove).

Rad Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima finansira se iz budžeta Republike Srbije, donacija ili prihoda koje ostvaruje sam Centar. U praksi, sredstva koja ne dolaze iz državnog budžeta se Centru odobravaju pa osnovu primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja (tzv. „institut oportuniteta“).

U vreme pisanja ovog izveštaja, Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima još nije objavio svoj Izveštaj o materijalno-finansijskom poslovanju za 2016. godinu.

Prema podacima iz Izveštaja o materijalno-finansijskom poslovanju za 2015. godinu,⁹² Centar je iz budžeta dobio 12.296.081 dinara (101.097 evra). Od tog iznosa, 91,25% je potrošeno na razne troškove poslovanja Centra (plate – 78%; redovne troškove kao što su komunikacije (telefoni, Internet stranica i sl.), troškovi platnog prometa, troškovi osiguranja – 3,17%; putni troškovi – 2,6%; održavanje vozila – 0,87%; troškovi kao što su gorivo, kancelarijski materijal, stručna literatura, oprema i sl. – 6%; porezi i kazne – 0,7%). Prema opisu budžetskih stavki, samo 4,37% sredstava može jasno i direktno da se poveže sa uslugama koje su pružene žrtvama (tzv. „stručne usluge“ tj. pružanje pravne pomoći, psihoterapija i usluge vozača).

U 2015. godini, sredstva dobijena na osnovu tužilačkog oportuniteta iznosila su 2,473,497.20 dinara (20,452 evra) (iznos od 2.456.497,20 koji je prebačen kao neupotrebljen iz 2014. godine, plus 17.000 dinara odobrenih u 2015. godini). Ova sredstva, namenjena za direktnu pomoć žrtvama, nisu u potpunosti potrošena; iskorišćeno je samo 23,8% sredstava, dok je preostalih 1.881.825.95 dinara prebačeno u 2016. godinu. Čini se da je ovo redovna praksa Centra, s obzirom na to da je polovina sredstava iz ovog izvora za 2014. godinu takođe bila prebačena, kao nepotrošena, iz 2013. godine.⁹³

Ova kratka analiza pokazuje da čak i tzv. „sredstva dodeljena za pomoć žrtvama trgovine ljudima“ zapravo predstavljaju troškove rada Centra. Na sve to, raspoloživa sredstva se ne koriste u potpunosti, što rezultira sve manjim transferima iz godine u godinu. S obzirom na to da se neznatan broj žrtava usmerava ka nevladinim organizacijama za pomoć (npr. od 55 osoba koja su identifikovane tokom 2016. godine, samo je jedna upućena na ASTRU i tri na Atinu), postavlja se sledeće pitanje: kakav je kvalitet usluga i podrške koju žrtve dobijaju od države ako se ni ono malo sredstva koja se izdvajaju u ove svrhe zapravo ne troši?

-
- Osnivanje državnog skloništa za urgentni smeštaj žrtava trgovine ljudima u Srbiji i specijalizovanog skloništa za decu. Žrtvama trgovine ljudima kojima je potreban smeštaj se nude alternativna rešenja, poput skloništa za žrtve porodičnog nasilja koja vode centri za socijalni rad. Osnivanje državnog skloništa je bilo predviđeno za 2012. godinu kao sastavni deo Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima; pet godina kasnije, međutim, to sklonište i dalje ne postoji.
 - Kada se radi o identifikovanju žrtava trgovine ljudima među izbeglicama i migrantima, ništa se nije promenilo u odnosu na 2016. godinu. Državni funkcioneri nemaju adekvatnu metodologiju za bavljenje ovom mobilnom i ugroženom grupom. U saradnji s Unicefom i organizacijom IDEAS, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je pripremlilo Standardne operativne procedure za zaštitu migranata i tražilaca azila od nasilja i eksploatacije,⁹⁴ ali oni nisu službeno usvojeni niti se u praksi sprovode. Nevladine organizacije koje rade na terenu izveštavaju da odnos poverenja, koji bi doveo do toga da žrtve u nekom trenutku progovore o svojim iskustvima i zatraže pomoć, ne može da se uspostavi zbog kratkog boravka migranata u zemlji i neadekvatnog okruženja. Osim toga, informacije koje potiču od institucija koje su bile u kontaktu s izbeglicama i migrantima ukazuju na to da je samo mali broj ljudi koji rade na terenu obučeni za identifikovanje žrtava trgovine ljudima.

92 <http://www.centarzztlj.rs/images/download/2016/mat%20fin%20poslovanje%202015.pdf>, pristupljeno 30 marta 2017. godine.

93 <http://www.centarzztlj.rs/images/download/2015/Izvestaj%20o%20MFP%20za%202014.pdf>

94 <https://www.unicef.org/serbia/SOP-za-zastitu-dece-izbeglica-i-migranata.pdf>

Prema zvaničnim podacima, u 2016. godini je dostavljeno 40 prijava o postojanju sumnje u trgovinu ljudima među migrantima i izbeglicama (za 31 muškarca i 9 žena). U prethodnoj godini su među izbeglicama samo dve osobe zvanično identifikovane kao žrtve. U oba slučaja radilo se o maloletnicama. U jednom slučaju, mladu devojkicu je partner (muž) izlagao seksualnoj i radnoj eksploataciji u zemlji porekla, u zemljama tranzita, pa i u Srbiji. Njeno maltretiranje je u Srbiji zaustavljeno. U drugom slučaju, devojkica iz Avganistana je bila prisiljena na brak i rad.

PREPORUKE:

- Strategiju za borbu protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji i Nacionalni akcioni plan treba usvojiti bez odlaganja, jer njihovo nepostojanje negativno utiče na uspeh borbe protiv trgovine ljudima i zaštitu žrtava;
- Kako bi se obezbedilo efikasno krivično gonjenje u oblasti trgovine ljudima, žrtve se osećale slobodnim da svedoče i izbegla se njihova ponovna viktimizacija, u toku krivičnog postupka treba, u skladu sa zakonom, aktivno koristiti mogućnost zaštite identiteta i samih žrtava-svedoka. To uključuje aktivnu zaštitu žrtve od zastrašivanja i pretnji, intervenisanje kad god se svedocima-žrtvama postavljaju pitanja koja su nebitna za predmet, izbegavanje ponovnog ispitivanja žrtava i njihovog direktnog sučeljavanja sa optuženima, dodeljivanje žrtvama trgovine ljudima statusa posebno osetljivog svedoka, i korišćenje tehničkih mogućnosti kao što je svedočenje putem video linka. Svaka žrtva koja učestvuje kao svedok u istrazi i krivičnom gonjenju trgovaca ljudima mora da ima besplatnog advokata, kako bi u postupku učestvovao neko ko će štititi njegova/njena prava i interese. Svaka žrtva trgovine ljudima koja svedoči u krivičnom postupku treba da bude redovno informisana o svim relevantnim zbivanjima u predmetu (a ne samo o danu kada treba da se pojavi na sudu radi davanja izjave ili svedočenja);
- Razviti i upotrebljavati indikatore za identifikovanje dece i odraslih žrtava u svim fazama i za sve oblike trgovine ljudima. Oni treba da budu jasno definisani, kako na nivou preliminarne tako i na nivou konačne identifikacije. Osim toga, treba razraditi i nove metode koje bi omogućile samo-identifikaciju (mogućih) žrtava;
- Razviti i primeniti politiku minimalnih standarda za pružanje pomoći žrtvama trgovine ljudima u svim fazama pružanja pomoći, zajedno sa procedurama kojih relevantni akteri treba da se pridržavaju, a koje će biti zasnovane na principima poštovanja volje žrtve, delovanja u njenom najboljem interesu i nediskriminacije;
- Državni organi bi trebalo da organizuju sistematsku obuku za službenike zadužene za zaštitu izbeglica i iregularnih migranata, kako bi bili u stanju da prepoznaju moguće žrtve trgovine ljudima i izvrše odgovarajuće upućivanje. Dosadašnje projektne *ad hoc* obuke koje su do sada organizovane pokazale su se neadekvatnom;
- Bez odlaganja treba osnovati sklonište za urgentni smeštaj žrtava trgovine ljudima, kao i specijalizovana skloništa za decu-žrtve.

3.3. Borba protiv terorizma

Srbija je dostigla određeni nivo pripremljenosti u oblasti borbe protiv terorizma. Zakonodavni okvir postoji i u dobroj meri je usklađen sa pravnim tekovinama Evropske unije, naročito kao rezultat nedavnih izmena Krivičnog zakonika transpozicijom Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 2178 (2014) o kriminalizaciji stranih boraca, kojom su uvedena dva nova krivična dela. Usvojen je i Zakon o zamrzavanju imovine u svrhu sprečavanja terorizma, a Evropska komisija je izrazila zadovoljstvo zbog transpozicije Okvirne odluke 2008/919/JHA o borbi protiv terorizma. Međutim, Srbija nije usvojila Nacionalnu strategiju i Akcioni plan za prevenciju i borbu protiv terorizma, iako su oba dokumenta napisana 2016. godine. Uprkos činjenici da Vlada nije organizovala javnu raspravu na ovu temu, organizacije civilnog društva su preuzele aktivnu ulogu i dostavile svoje komentare na oba dokumenta. Prema podacima iz Izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24, radna grupa za izradu Strategije i Akcionog plana je raspuštena i nema dostupnih informacija o tome da li su komentari organizacija civilnog društva prihvaćeni i uneseni u konačni nacrt.

Dalje, bilo je neophodno uskladiti oblast obezbeđivanja kritične infrastrukture transpozicijom Direktive 2008/114/SE o identifikovanju i određivanju evropske infrastrukture od posebnog značaja i procene potreba za unapređenje njene zaštite. U ovoj oblasti postignut je veoma mali napredak. U izveštaju se navodi da su predstavnici nadležnih ministarstava izučili najbolju praksu vezano za određivanje i zaštitu kritične infrastrukture EU tokom studijskih poseta i radionica (aktivnost 7.4.1 iz Akcionog plana za Poglavlje 24). Međutim, izveštaj o tome šta je naučeno, i koji model za identifikaciju i zaštitu te infrastrukture EU je prihvaćen, nije dostupan javnosti. Konfuzija postaje još veća ako se u obzir uzme činjenica da je Srbija dužna (aktivnost 7.4.2 iz Akcionog plana za Poglavlje 24) da uradi analizu nedostataka u odnosu na najbolju praksu i prihvaćeni model, i da je rečeno da se ta analiza trenutno radi. Ova aktivnost je u suprotnosti sa zaključkom koji se odnosi na prethodnu (7.4.1). Uspešna realizacija ove dve aktivnosti treba da omogući izradu zakona kojim bi se uredilo utvrđivanje kritične infrastrukture i njene zaštite u skladu sa Direktivom. U izveštaju se navodi da se „radna grupa za izradu propisa upravo formira.“ I na kraju, jedinstvena nacionalna baza podataka koji se odnose na terorizam još nije ustanovljena, iako je model za njeno formiranje utvrđen (individualni model indeksiranja) i model baze podataka napravljen. Izmene zakona koje su neophodne kako bi baza podataka mogla da počne da se koristi još nisu usvojene i kasne zbog političke nestabilnosti prouzrokovane predsedničkim izborima.

3.3.1. Glavni nedostaci nacrt Nacionalne strategije i Akcionog plana za prevenciju i borbu protiv terorizma

Nacrti Strategije⁹⁵ i Akcionog plana⁹⁶ su objavljeni na internet stranici MUP-a, a zainteresovane strane su pozvane da ocene ova dva dokumenta. Osim organizacija civilnog društva, mišljenja su dostavile i neke državne institucije kao što su Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom i Uprava za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama pri Ministarstvu pravde.

Kao što je predviđeno u Akcionom planu za Poglavlje 24, Strategija je formulisana prema modelu „sprečiti-zaštititi-goniti-odgovoriti“ iz Strategije za borbu protiv terorizma u EU. Međutim, s obzirom na veliki značaj lokalnog nivoa u politici Evropske unije za borbu protiv terorizma, deo koji se bavi ulogom lokalnih zajednica u prevenciji radikalizacije nije u Strategiji dovoljno dobro obrađen. Uloga lokalnih mehanizama za koordinaciju je u borbi protiv terorizma i radikalizacije najvažnija, posebno kada se radi o identifikaciji lica koja su podložna riziku od radikalizacije, a sa ciljem koordiniranog reagovanja pri sprečavanju mogućih terorističkih napada. Uloga lokalne zajednice u borbi protiv terorizma je adekvatno naglašena u dopisu Evropske komisije u kome se podržava sprečavanje radikalizacije koja vodi ka terorizmu.⁹⁷ Osim toga, deo nacrt Strategije koji je posvećen licima koja su podložna riziku od radikalizacije ograničen je samo na osobe u zatvoru i na uslovnoj slobodi, bez pominjanja ostalih lica koja su podložna riziku od radikalizacije kao što su žrtve govora mržnje, pripadnici ekstremističkih grupa, itd. Nejasno je i na kom istraživanju su bazirane procene pretnji i izazova koje su sadržane u Strategiji.

To je možda razlog što taj dokument sadrži izvesne nedostatke. Na primer, nacrt Strategije je usredsređen na islamski ekstremizam i terorizam, dok su drugi oblici ekstremizma zanemareni (oni koji se odnose na srpsku etničku većinu, kao što su fašizam, ekstremni nacionalizam, neonacizam, itd.). Nalazi iz nacrt Strategije zbog toga treba da budu potkrepljeni javno dostupnim podacima u kojima bi bio naveden obim i vrsta problema istaknutih u Strategiji, posebno kada je reč o specifičnostima vezanim za porast radikalizacije i nasilnog ekstremizma. Stoga, u Strategiji treba da bude jasno navedeno da nasilne desničarske grupe predstavljaju pretnju bezbednosti.

95 *Nacrt Nacionalne strategije za prevenciju i borbu protiv terorizma*, [http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/7ba665d2-d46d-4a4a-8f6b-2311a766ffa1/2016-04-04-NACIONALNA+STRATEGIJA+TERORIZAM.pdf?MOD=AJPERES&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z](http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/7ba665d2-d46d-4a4a-8f6b-2311a766ffa1/2016-04-04-NACIONALNA+STRATEGIJA+TERORIZAM.pdf?MOD=AJPERES&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z)

96 *Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za prevenciju i borbu protiv terorizma*, [http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/ce4a9973-8268-48f9-9799-bd213df8cb3b/2016_05_11_AKCIONI+PLAN_TERORIZAM.pdf?MOD=AJPERES&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr](http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/ce4a9973-8268-48f9-9799-bd213df8cb3b/2016_05_11_AKCIONI+PLAN_TERORIZAM.pdf?MOD=AJPERES&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr)

97 Dopis je dostupan na adresi: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/publications/2016/communication-preventing-radicalisation_en.pdf

S obzirom na njihove aktivnosti i nepostojanje volje u Vladi za borbu protiv ovih grupa, može da se zaključi da te grupe predstavljaju opasnost koja je veća nego što to može da se zaključi iz Strategije.

Sa druge strane, upućivanje na etnički motivisan ekstremizam i separatističke tendencije, sa posebnim naglaskom na Kosovo, treba ponovo razmotriti i takve probleme u budućnosti formulisati u skladu sa okvirima Poglavlja 35 koje se bavi sveobuhvatnom normalizacijom odnosa između Beograda i Prištine.

Pogrešno je zaključeno da široka upotreba društvenih medija olakšava širenje ekstremizma, umesto da je naglasak stavljen na zloupotrebu društvenih medija i krivično gonjenje zbog govora mržnje na internetu. Važnost oslanjanja na postojeći građanski sistem za brzo reagovanje na terorističke napade u vanrednim situacijama takođe nije prepoznata, uprkos činjenici da EU zastupa taj pristup. U tom smislu, transformacija Sektora za vanredne situacije koji deluje u okviru MUP-a u samostalni državni organ (agenciju ili direkciju) još jednom je odgođena.

PREPORUKE:

- Vlada treba da ubrza sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24 posvećene borbi protiv terorizma usvajanjem Nacionalne strategije za prevenciju i borbu protiv terorizma koja je u potpunosti usklađena sa Strategijom za borbu protiv terorizma EU, kako bi se:
 - Pažnja posvetila i ostalim oblicima ekstremizma;
 - Stavio jači akcenat na zloupotrebu društvenih medija i krivično gonjenje zbog govora mržnje na internetu;
 - Ojačala uloga lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva u ranom otkrivanju i prevenciji ekstremizma i radikalizma;
 - Ukazalo na značaj unapređenja kvaliteta privatnih kompanija koje obezbeđuju kritične infrastrukturne objekte;
 - Prepoznala važnost korišćenja postojećeg sistema civilne zaštite u vanrednim situacijama i ubrzala transformacija Sektora za vanredne situacije, koja deluje u okviru MUP-a, u nezavisni državni organ;
 - Nastavilo sa usklađivanjem srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, u delu koji se odnosi na zaštitu žrtava terorizma;
 - Dodatno pojasnilo koje institucije učestvuju u sprovođenju Nacionalne strategije i Akcionog plana, posebno kada se radi o koordinaciji i podeli nadležnosti između različitih tela;
- Objaviti izveštaje o aktivnostima koje su označene kao potpuno realizovane, kako bi javnost i organizacije civilnog društva koje su za njih zainteresovane mogle da prate i daju ocenu napretka;
- Usvojiti izmene zakona koje su neophodne za uspostavljanje baze podataka o terorizmu i njeno korišćenje u praksi.



Izradu ove publikacije pomogla je Evropska unija. Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost koalicije prEUgovor i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije.